



Anton Silvo

## **Suunnittelun rationaliteetit ja yleinen etu Helsingin yleiskaavassa**

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi  
diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Espoossa 12.12.2016

Valvoja: Professori Raine Mäntysalo

Ohjaaja: Yliopistonlehtori Hanna Mattila

---

**Tekijä** Anton Silvo

---

**Työn nimi** Suunnittelun rationaliteetit ja yleinen etu Helsingin yleiskaavassa

---

**Koulutusohjelma** Kiinteistötalous

---

**Pää-/sivuaine** Maankäytön suunnittelu ja kaupunki-  
tutkimus

---

**Koodi** ENG3038

---

**Työn valvoja** Professori Raine Mäntysalo

---

**Työn ohjaaja(t)** Yliopistonlehtori Hanna Mattila

---

**Päivämäärä** 12.12.2016

**Sivumäärä** 56 + 2 liitettä

**Kieli** suomi

---

## Tiivistelmä

Tämän diplomityön tavoitteena oli havainnoida Helsingin uuden yleiskaavan valmistelutyön käytäntöä rationaliteettien ja yleisen edun teorioiden näkökulmasta. Tutkimuskysymykset ovat, minkälaiset rationaliteetit suunnittelussa vallitsevat, miten tavoitteet ja ratkaisut ovat syntyneet, mikä on tiedon merkitys suunnittelussa ja miten yleinen etu ilmenee suunnitelman oikeutuksena.

Työ on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkimusaineisto koostuu suunnitteluteorian kirjallisuudesta, yleiskaavan asiakirjoista sekä Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleiskaavasuunnittelijoiden haastatteluista. Kvalitatiivinen analyysi tähtäsi tutkimuskysymyksiin vastaamiseen aineiston huolellisen havainnoinnin ja yhteenvetävien tiivistysten laatimisen kautta.

Yleiskaavan valmistelussa ilmeni useita rationaliteetteja. Suunnitteluratkaisut ovat hahmottuneet suunnittelijoiden keskuudessa kommunikatiivisten prosessien kautta eivätkä perinteisen käsityksen mukaisesti välineellisessä komprehensiivis-rationaalisen harkinnassa. Yleiskaavan kokonaisuuden ja suunnitteluorganisaation rationaliteetti näyttäytyi substantiivisena ja strategisena. Tavoitteet ja ratkaisut olivat hahmottuneet varhaisessa vaiheessa, ja selvitysten rooli oli enemmän ratkaisua tukeva kuin vaihtoehtoja kartoittava. Suunnittelutyön todellisten rationaliteettien ja yleisen rationaalisuuskäsityksen välillä on ristiriita, jonka vuoksi rationaliteetteja ei tiedosteta ja pidetä merkityksellisinä.

Yleisen edun teoreettinen määrittely osoittautui vaikeaksi, mutta suunnittelijat uskoivat vakaasti toimivansa yleisen edun nimissä. Suunnittelijalla on vahva yleisen edun määrittelyvalta, mitä oikeutettiin edustuksellisella demokratialla ja asiantuntemuksella. Suunnittelun oikeutusta voisi vahvistaa liittämällä yleinen etu vahvemmin suunnittelun prosessiin ja yksilöiden oikeuksien turvaamiseen.

---

**Avainsanat** yleiskaava, rationaliteetti, yleinen etu, oikeutus, suunnitteluteoria

---



---

**Author** Anton Silvo

---

**Title of thesis** Rationalities and the public interest in planning: a case study in Helsinki

---

**Degree programme** Real estate economics

---

**Major/minor** Land use planning and urban studies

---

**Code** ENG3038

---

**Thesis supervisor** Professor Raine Mäntysalo

---

**Thesis advisor(s)** University lecturer Hanna Mattila

---

**Date** 12.12.2016

---

**Number of pages** 56

---

**Language** Finnish

---

## **Abstract**

The objective of this master's thesis was to examine the planning process of the Helsinki general plan in the light of theories of rationality and public interest. The research questions were, which rationalities are present in the planning process, how the ends and means have been decided upon, what role knowledge has had in the planning, and how public interest is used in justifying the plan.

This thesis is a qualitative case study. The research material is composed of the literature of planning theory, documentation of Helsinki general plan, and interviews of staff of the Helsinki city planning department. The material was analyzed qualitatively through careful examination with the aim to give summarizing answers to the research questions.

Several rationalities were identified in the general plan process. The planning solutions had been formed through communicative discourse among the planners instead of comprehensive-rational deliberation, as rationality is traditionally understood. The plan as a whole and the action of the planning organization demonstrated substantive and strategic rationalities. The ends and means of the plan had materialized early in the process, and knowledge served more to rationalize the solution than map alternatives. The observed and ideal rationalities of planning are contradictory, and consequently rationalities in planning are not known and deemed irrelevant.

Theoretical definition of the public interest turned out to be difficult. However, the planners believed strongly to act in the public interest. The planner has power in defining the public interest, which was justified with representative democracy and the expertise of the planner. The planning justification could however be reinforced by more procedural and rights-based approaches to the public interest.

---

**Keywords** rationality, public interest, justification, general plan, planning theory

---

## Alkusanat

Tämän diplomityön aihe kypsyi mielessäni suorittaessani maisteriopintojani Aalto-yliopistossa. Taustalla vaikuttivat opinnoissa syntynyt mielenkiinto suunnitteluteoriaa kohtaan ja sen käytäntöön soveltamiseen liittyvä problematiikka. Helsingin yleiskaava sattui hyväksymisvaiheeseen samaan aikaan, kun omat opintoni kääntyivät loppusuoralle. Päätin tarttua haasteeseen ja soveltaa oppimaani ajankohtaiseen ja merkittävään tapaukseen. Työ on ensimmäisestä ideasta viimeiseen sivuun itse suunnittelemani ja haluamallani tavalla toteuttamani. Työn ovat ohjanneet samat henkilöt, jotka tutustuttivat minut suunnitteluteorian aihepiiriin. Työn valvojana toimi strategisen kaupunkisuunnittelun professori Raine Mäntysalo ja ohjaajana yliopistonlehtori Hanna Mattila. Heille kuuluu kiitos siitä mielenkiinnosta, jolla he ovat työhöni suhtautuneet ja siitä luottamuksesta, jota he ovat itsenäistä tutkimistani kohtaan osoittaneet.

Kunnallissalan kehittämissäätiö on tukenut diplomityötä Paavo Pekkasen rahastosta myönnetyllä apurahalla.

Helsingissä 10.12.2016



Anton Silvo

# Sisällysluettelo

Tiivistelmä

Abstract

Alkusanat .....	i
Sisällysluettelo .....	ii
1 Johdanto .....	1
1.1 Tavoite ja tutkimuskysymykset.....	1
1.2 Aiheen rajausta ja määritelmät.....	2
1.3 Työn rakenne.....	2
1.4 Suunnitteluteorian luonne ja kehitys .....	2
2 Aineisto ja menetelmä .....	4
2.1 Kirjallisuus- ja dokumenttiaineisto .....	4
2.2 Haastattelut.....	5
2.3 Analyysimenetelmä.....	6
3 Helsingin yleiskaava .....	7
3.1 Juridinen tausta.....	7
3.2 Suomen yleiskaavoituksen historiaa .....	8
3.3 Helsingin aiemmat yleiskaavat .....	9
3.4 Yleiskaavan valmistelu- ja päätöksentekoprosessi .....	9
3.5 Lähtökohdat ja tavoitteet.....	10
3.6 Yleiskaavaratkaisu .....	13
4 Rationaalisuus suunnittelussa .....	15
4.1 Mitä on rationaalisuus? .....	15
4.2 Episteeminen, instrumentaalinen, substantiivinen ja strateginen rationaliteetti ...	16
4.3 Komprehensiivinen rationaliteetti .....	17
4.4 Rajoittunut rationaliteetti .....	18
4.4.1 Inkrementalismi .....	19
4.4.2 Rationaliteetin rajoitteiden luokittelu .....	20
4.4.3 Sopeutumisstrategiat .....	22
4.5 Kommunikatiivinen rationaliteetti .....	22
4.5.1 Kommunikaation edellytykset ja rajoitteet .....	23
4.6 Suunnittelun prosessien erilaiset rationaliteetit.....	25
4.7 Tieto ja valta.....	26
4.7.1 Rationaliteetin ja vallan suhde .....	27
4.7.2 Tieto ja valta suunnittelussa.....	28
4.7.3 Suunnittelijan valta Suomessa .....	29
5 Yleinen etu suunnittelun oikeutuksena .....	29
5.1 Yleisen edun olemassaolo .....	30
5.2 Yleisen edun määritelmää.....	32
5.2.1 Utilitarismi .....	32
5.2.2 Yhtenäinen yleinen etu .....	33
5.2.3 Deonttinen yleinen etu .....	34
5.2.4 Dialoginen yleinen etu .....	34
5.3 Yleinen etu suomalaisessa suunnittelussa.....	35
5.3.1 Kuntatyyppi yleisen edun luonnehtijana.....	36
6 Tulokset .....	37
6.1 Yleiskaavatyön rationaalisuus.....	37

6.1.1	Tavoitteiden määrittäminen .....	38
6.1.2	Yleiskaavan kokonaisrationaali-teetti .....	38
6.1.3	Valmistelutyön rationaliteetit .....	40
6.1.4	Kommunikatiivisuus yleiskaavan valmistelussa .....	42
6.2	Tiedon merkitys yleiskaavan valmistelussa .....	43
6.3	Suunnittelijan valta.....	44
6.4	Yleinen etu yleiskaavassa .....	45
6.4.1	Yleisen edun ja yksilöllisten etujen yhtenevyys .....	47
6.4.2	Kaupungin, seudun ja valtion edut .....	48
6.4.3	Yleiskaavan yleisen edun luonne.....	48
7	Johtopäätökset ja pohdinta.....	49
7.1	Yhteenveto .....	49
7.2	Rationaalisuuden ristiriita .....	50
7.3	Yleisen edun määrittelyn vaikeus .....	51
7.4	Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimusehdotukset.....	52
	Lähteet .....	53
	Liiteluettelo .....	56
	Liitteet	

# 1 Johdanto

Tässä diplomityössä perehdytään suunnittelun rationaliteettien ja yleisen edun teorioihin ja peilataan niitä Helsingin yleiskaavan valmistelutyön käytäntöön. Helsingin yleiskaava on yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, joka ohjaa Helsingin kasvua ja rakentamista tulevana vuosikymmeninä. Yleiskaavan laatiminen aloitettiin vuonna 2012 ja lokakuussa 2016 kaupunginvaltuusto hyväksyi yleiskaavaehdotuksen. Se perustuu väestöennusteeseen, jonka mukaan Helsingin väkiluku kasvaa vuoteen 2050 mennessä jopa 265 000 hengellä. Yleiskaavassa esitetään verkostokaupungin rakentamista muuttamalla kaupungin sisääntuloväylät moottoriteistä kaupunkibulevardeiksi, tiivistämällä aluekeskuksia ja rakentamalla uusia raideliikenteen yhteyksiä. (Helsingin kaupunki 2016.)

Yleiskaava on herättänyt voimakasta julkista keskustelua erityisesti kaupunkibulevardien ja rakennettavien viheralueiden osalta. Vaikutuksiltaan näin merkittävä ja kauaskantoinen suunnitelma edellyttää vahvoja perusteluja ja eri osapuolten ristiriitaisten etujen yhteensovittelua. Suunnittelulta odotetaan vaihtoehtojen ja vaikutusten huolellista selvittämistä rationaaliseksi luonnehditulla tavalla. Suunnittelijakunnassa rationaalisuutta pidetään kuitenkin saavuttamattomana ja vanhentuneena ideaalina. Suunnittelu tuskin on kuitenkaan irrationalistakaan. Tämä johtaa kysymykseen, mikä tai mitkä rationaliteetit suunnittelun tavoitteiden ja ratkaisujen syntymistä todellisuudessa ohjaavat.

Työn toinen teema on yleinen etu. Suunnittelun tarvetta ja suunnitteluratkaisuja perustellaan usein yleisellä edulla. Suunnittelijat itse ajattelevat toimivansa sen vartijoina ja edistäjinä (Puustinen 2004). Käsite kaipaa kuitenkin kriittistä tarkastelua. Monessa tapauksessa yleiseen etuun vedotaan ristiriitatilanteessa, kun jonkun osapuolen on luovuttava omasta edustaan. Mikä on yleinen etu ja miten se voidaan määritellä? Onko se pitävä oikeutus suunnitelmalle, joka vaikuttaa niin voimakkaasti ympäristöön, talouteen ja yksilöiden toimintamahdollisuuksiin?

Tämä diplomityö on kvalitatiivinen tapaustutkimus, jossa perehdytään rationaliteetin ja yleisen edun teorioihin ja peilataan niitä Helsingin yleiskaavaan ja sen valmisteluprosessiin. Tutkimusaineisto koostuu suunnitteluteorian kirjallisuudesta, yleiskaavadokumenteista sekä Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston suunnittelijoiden haastattelusta. Teoriakehys on valittu tukemaan aineiston kvalitatiivista analyysia. Tutkimusaineisto ja menetelmät käsitellään tarkemmin luvussa 2.

## 1.1 Tavoite ja tutkimuskysymykset

Työn tavoitteena on selvittää, minkälainen on Helsingin yleiskaavan suunnittelutyön luonne ja miten yleiskaavan keskeiset ratkaisut on oikeutettu. Työn teoreettinen viitekehys on suunnitteluteorian rationaliteetteja ja yleistä etua käsittelevä kirjallisuus. Tutkimuskysymykset on määritelty ohjaamaan tapausaineiston analyysia ja rajaamaan näkökulmia. Tutkimuskysymykset ovat,

- miten yleiskaavan tavoitteet on asetettu ja ratkaisut valittu,
- millaiset rationaliteetit kuvaavat suunnittelutyön eri osa-alueiden luonnetta,
- mikä on tiedon merkitys suunnittelussa sekä
- miten yleinen etu määritellään yleiskaavan oikeutuksena.

## **1.2 Aiheen rajaus ja määritelmät**

Tutkimuksen huomio on suunnittelutyön käytännössä Helsingin uuden yleiskaavan valmistelussa. Yleiskaavan sisällöllisiä ratkaisuja ei tarkastella muuten kuin valmisteluprosessin ymmärtämisen edellyttämässä laajuudessa. Tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista tehdä selvää eroa Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston toiminnan organisaationa ja kaavan valmistelutyön välille. On perusteltua olettaa, että yleissuunnitteluosaston työtavoissa ja suunnitteluratkaisujen perusteluissa on yleiskaavan ylittävää jatkuvuutta. Yleiskaava on kuitenkin monivuotinen ja ulottuvuuksiltaan laaja projekti, jonka toteuttaminen on yleissuunnitteluosaston keskeisin tehtävä.

Työssä tarkastellaan suunnittelun luonnetta ja oikeutusta. Tässä tapauksessa luonne liittyy vahvasti valmisteluprosessiin ja oikeutus enemmän myös itse suunnitelmaan. Suunnittelun luonteella tarkoitetaan sitä, minkälaisena yleissuunnitteluosaston ja suunnittelijoiden työskentely näyttäytyy tapaustutkimuksen perusteella. Se on haastatteluaineiston analyysiin perustuva kuvailu, jonka apuna käytetään suunnittelun rationaliteetin teorioita. Suunnittelun oikeutuksen näkökulmaksi on valittu yleinen etu ja sen problematiikka suunnitelman oikeutajana. Oikeutusta ei käsitellä laajemmassa mielessä suunnittelujärjestelmän olemassaolon oikeutuksena, vaan suunnitteluinstituution laillinen asema hyväksytään tutkimuksen lähtökohtana.

Teoreettinen kirjallisuus rajataan suunnittelun rationaliteetteja ja yleistä etua käsittelevään suunnitteluteoriaan. Muiden yhteiskuntatieteiden alojen teoria rajataan työn ulkopuolelle työn laajuuden hallitsemiseksi ja siksi, että työn tarkoituksena on yhdyskuntasuunnittelun teoriaan perehtyminen.

## **1.3 Työn rakenne**

Tutkimusaineisto, haastattelututkimuksen toteutus ja aineiston analyysimenetelmä käsitellään luvussa 2. Luvussa 3 käsitellään Helsingin uuden yleiskaavan taustaa, tavoitteistoa ja ratkaisuja. Luvut 4 ja 5 muodostavat tutkimuksen teoriakehyksen. Niissä käydään läpi rationaalisen suunnittelun ja yleisen edun teorioita. Luvussa 6 käydään läpi haastatteluaineiston havainnot ja analysoidaan niitä teorioiden pohjalta. Luku 7 sisältää yhteenvedon tutkimuksesta, johtopäätökset tuloksista ja työn arvioinnin.

## **1.4 Suunnitteluteorian luonne ja kehitys**

Tämän työn eräs motiivi on suunnitteluteorian soveltaminen suomalaisessa kontekstissa. Suunnitteluteoria on tieteenala, jonka keskeisimpiä teemoja ovat, mikä oikeuttaa julkisen sektorin voimakkaan puuttumisen vapaisiin maamarkkinoihin, mikä on suunnittelijan rooli



yhteiskunnassa ja minkäläistä on hyvä ja oikeudenmukainen suunnittelu (Fainstein ja Campbell 2012). Suunnittelijat itse eivät yleensä tunne suunnitteluteoriaa kovin hyvin eikä sitä pidetä olennaisena käytännön suunnittelutyön kannalta. Yksi selitys sille voi olla, että suomalainen suunnittelijakunta koostuu suurelta osin arkkitehdeista ja insinööreistä, joilla on omat vahvat teoriaperinteensä. Syyt ovat myös rakenteellisia. March (2010) havaitsi, että suunnittelujärjestelmien institutionaaliset olosuhteet, säännellyt prosessit ja juurtuneet käytännöt muodostavat vahvoja esteitä suunnitteluteorioiden käytännön vaikuttavuudelle. Teorioiden rooliksi jää toimia normatiivisista pyrkimyksistä riisuttuina argumentteina silloin, kun ne tukevat valittuja toimintatapoja. Tämän tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on kaventaa tätä teorian ja käytännön välistä kuilua osoittamalla, että suunnitteluteoria on toimiva väline myös suomalaisen yhdyskuntasuunnittelun ymmärtämiseen.

Nykyaikainen akateeminen suunnitteluteoria vakiinnutti muotonsa ja asemansa 1940-luvun lopulla. Se kehittyi länsimaaisessa akateemisessa maailmassa ja kontekstissa ja on siinä edelleen. Länsimaista suunnitteluteoriaa ei sellaisenaan voi soveltaa Aasian ja kehitysmaiden erilaisiin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin. (Friedmann 1998.) 1960-luvulle asti vallalla oli modernistinen käsitys, että tieteen ja rationaalisten menetelmien avulla voidaan laatia optimaalisia, kokonaisvaltaisia suunnitelmia. Lopulta ymmärrettiin, ettei monimutkaisia ja arvovalintoja sisältäviä ongelmia voi ratkaista pelkällä insinööritaidolla. Postmodernit teoriat ovat hakeneet suunnittelulle olemassaolon tarkoitusta esimerkiksi kommunikatiivisesta rationaalisuudesta, jonka mukaan avoin, yhteisymmärrykseen pyrkivä diskurssi voi sovittaa konflikteja. Kuitenkaan uutta yksituumaista valtavirtaa ei ole syntynyt, ja teorioissa hajalle ammutun modernismin perintöä on sinnitellyt suunnittelun käytännöissä paremman paradigman puuttuessa. (Fainstein ja Campbell 2012.)

Suunnitteluteoria on vaikeasti määriteltävä ja hahmotettava. Sillä ei ole yhtenäistä huomion kohdetta eikä vakiintunutta metodologiaa. Sille on ominaista erimielisyys siitä, mitä sen kohde, suunnittelu, oikeastaan on. Euroopassa suunnittelu on toimivaltaisten julkisten instituutioiden toimintaa ja Yhdysvalloissa pikemminkin paikallispolitiikkaa. Yhtä vaikeaa on tehdä rajausta siihen, kuka on suunnittelija. Ovatko sellaisia maankäytön suunnittelijoiden lisäksi vaikkapa liikenne- ja ympäristöalojen ammattilaiset? Epävarmuus heijastelee suunnittelun käytäntöä: yhdyskuntasuunnittelijoiksi itsensä mieltävät ammattilaiset hoitavat monenlaisia tehtäviä, joissa ei aina laadita varsinaisia suunnitelmia. Toisaalta yhdyskuntasuunnitteluun osallistuu paljon muidenkin ryhmien edustajia, kuten poliitikkoja, rakentajia ja kansalaisia. Tästä johtuen suunnitteluteoriaa ei yleensä koeta olennaiseksi suunnittelutyössä, jota ohjaa enemmän tilanteeseen ja toimintaympäristöön sopeutuva käytännönläheisyys. (Fainstein ja Campbell 2012: 2-5; Friedmann 1998.)

Friedmann (1998) tunnistaa neljä syytä suunnitteluteorian hankaluudelle. Ensimmäinen on sitkeä kiista teorian kohteesta. Toinen on harhaluulo, että suunnitteluteoria on universaalialia. Se on erittäin riippuvainen länsimaaisesta kontekstistaan. Kolmanneksi suunnitteluteorian roolista ei ole yksimielisyyttä. Jotkut näkevät sen ennen kaikkea normatiivisena eli mallina paremmasta suunnittelusta. Toiset taas pyrkivät selittämään suunnittelun käytäntöä tai muuttamaan käsityksiä suunnittelun asemasta yhteiskunnassa. Yhteiskuntatieteille tyypillisesti teoriat ovat monesti kriittisiä eli ne tavoittelevat emansipaatiota ihmisten vapautta rajoittavista yhteiskunnan rakenteista (March 2010: 110). Neljänneksi ja suurimmaksi vaikeudeksi Friedmann (1998) valitsee kuitenkin suunnitteluteorian hankalan suhteen vallankäyttöön. Rationalistinen teoria luottaa liikaa järjen voimaan ja muissa ajatussuunnissa, kuten asian-

ajosuunnittelussa ja osallistavassa suunnittelussa ei puolestaan riittävästi huomioida yhteiskunnan valtarakenteita. Tämän takia suunnitteluteoria leimataan helposti idealistiseksi ja merkityksettömäksi. Fainsteinin ja Campbellin (2012) mukaan suunnitteluteoria mahdollistaa kuitenkin vakiintuneiden käytäntöjen syvällisemmän ymmärtämisen ja ammatillisen itsearvioinnin kehittämisen. Teoreettinen perusta on keskeinen osa suunnittelijoiden ammatikunnan identiteetin kirkastamisessa ja autonomisen aseman luomisessa suhteessa arkkitehtuurin ja insinööritieteiden vahvoihin perinteisiin.

Suunnitteluteoria on olemukseltaan keskustelevaa ja argumentatiivista. Se ei juurikaan sisällä tunnustettuja merkkiteoksia tai yleisesti hyväksyttyjä, universaaleja teorioita. Suunnitteluteoria koostuu muiden yhteiskuntatieteiden tavoin ja luonnontieteistä poiketen kilpailevien ajatussuuntien jatkumoista, jotka eivät kumuloi kaikkea aiempaa tietoa. Kirjallisuus koostuu suurimmaksi osaksi artikkelimuotoisista julkaisuista, jotka jatkavat aiempien artikkelien ajatuksia ja sisältävät runsaasti ristiin viittauksia. Tämän vuoksi suunnitteluteorian hahmottaminen ja käsittäminen on vaikea ja hidas prosessi. Sitä ei voi opetella tiettyjä perusteoksia lukemalla, vaan se edellyttää artikkelien sarjoihin perehtymistä sekä historiallisten, sosiaalisten ja taloudellisten kontekstien ymmärtämistä.

## 2 Aineisto ja menetelmä

Tämä diplomityö on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tapaustutkimus on tutkimusote, jossa perehdytään yhteen selkeästi rajattavaan kokonaisuuteen tarkoituksenaan ymmärtää ja selittää sitä. Se ei ole itsessään tutkimusmenetelmä eikä se rajaa aineiston keräämisessä ja analysoinnissa käytettäviä menetelmiä. Tavoitteena ei ole tuottaa sellaisenaan yleistettävää tietoa, mutta tutkimuksessa saattaa syntyä havaintoja ja johtopäätöksiä, jotka auttavat vastaavan kaltaisten tapausten tutkimista ja ymmärtämistä. (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006.) Työn tulosten merkittävyyttä ja hyödynnettävyyttä pyritään vahvistamaan huolellisuudella aineiston keruussa, dokumentoinnissa ja analysoinnissa sekä tutkimusprosessin tarkalla kuvaamisella.

Tutkimusaineisto koostuu suunnitteluteorian kirjallisuudesta sekä tapausaineistosta. Tapausaineisto jakautuu kahteen osaan: Helsingin yleiskaavan julkiseen dokumenttiaineistoon sekä Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston päälliköiden ja suunnittelijoiden haastatteluihin.

### 2.1 Kirjallisuus- ja dokumenttiaineisto

Kirjallisuusaineisto on koottu suunnitteluteorian tieteellisistä julkaisuista. Teoriakehikseen on valittu kaksi teemaa. Ensimmäinen on suunnittelun rationaliteetit, joiden kautta hahmotetaan suunnittelun mahdollisia luonteita ja suhdetta tietoon sekä vuorovaikutukseen. Toinen teema on yleinen etu, joka on keskeinen suunnitteluteorian kiinnostuksen kohde ja yleisesti käytetty käytännöllinen oikeutus suunnittelulle. Teorioiden tarkoituksena on tarjota yhden analyysiväylän sijaan useita rinnakkaisia selityksiä, jotka mahdollistavat aineiston tarkastelun vaihtoehtoisista ja joskus vastakkaisista näkökulmista. Tämä tavoiteltu moninaisuus heijastaa suunnitteluteorian hajanaista luonnetta. Useiden teorioiden soveltaminen eli teoriatriangulaatio mahdollistaa analyysin syventämisen ja tutkimuksen luotettavuuden lisäämisen

(Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006). Kirjallisuutta on haettu pääasiassa yhdyskuntasuunnittelun alan kausijulkaisuista verkkotietokantojen sekä hakukoneiden avulla. Lähteitä on löytynyt myös kirjallisuusaineiston viitteiden kautta sekä työn valvojan ja ohjaajan neuvosten perusteella.

Dokumenttiaineisto koostuu yleiskaavakartasta, teemakartoista, yleiskaavaselistuksesta, yleiskaavan visio 2050:sta, yleiskaavan työohjelmasta sekä Helsingin strategiaohjelmasta 2013-2016. Tutkimuksen huomio dokumenttiaineiston osalta on erityisesti yleiskaavan tavoitteisiin liittyvässä materiaalissa. Yleiskaavan julkiseen aineistoon kuuluu edellä mainittujen dokumenttien lisäksi noin 70 selvitystä sekä neljä vuorovaikutusraporttia. Tutkimuksen huomio ei kuitenkaan ole yleiskaavan tarkoissa sisältöasioissa tai vuorovaikutuksessa, joten selvitysaineisto ja vuorovaikutusraportit on laajuutensa vuoksi rajattu aineiston ulkopuolelle. Kaikki aineisto on julkaistu Helsingin kaupungin ylläpitämällä yleiskaavan verkkosivustolla.

## **2.2 Haastattelut**

Haastattelut toteutettiin syyskuussa 2016 Helsingin kaupunkisuunnitteluvirastossa. Tutkimusta varten haastateltiin kuusi Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston työntekijää. Haastattelut olivat yleissuunnitteluosaston päällikkö, yleiskaavatoimiston päällikkö sekä neljä yleiskaavasunnittelijaa. Haastatelluista kaksi on koulutustaustaltaan arkkitehtejä, kaksi suunnittelumaantieteilijöitä ja yksi insinööri. Yhdellä on akateeminen tutkijatausta.

Haastattelujen tarkoituksena on saada yleiskaavan suunnittelijoilta omakohtaista tietoa suunnittelutyön luonteesta. Yleiskaavan valmistelua säätelevät tietyt normit, mutta ne jättävät paljon tilaa erilaisille käytännöille ja toimintakulttuureille. Julkisista dokumenteista ilmenee vain työn lopputulos muttei se, miten siihen on päädytty. Ainoa tämän tutkimuksen puitteissa käytännöllinen tapa saada todellista tietoa valmistelutyön käytännöstä oli kysyä suunnittelijoilta itseltään.

Haastattelujen toteutustapa oli puolistrukturoitu haastattelu. Puolistrukturoidussa haastattelussa käytetään haastattelukysymyksiä, mutta vastaaminen ja haastattelun eteneminen on luonteeltaan keskustelevaa ja vapaamuotoista. Haastattelukysymyksiä oli 21 ja ne liittyivät haastateltavan taustatietoihin, yleiskaavan tavoitteisiin ja ratkaisuihin, suunnittelun rationaalisuuteen, arvovalintoihin, yleiseen etuun sekä vuorovaikutukseen. Kysymykset käsittelivät suunnittelutyötä varsin laajasti ja yleisesti, koska teoreettista näkökulmaa ei ollut haastatteluvaiheessa tarkkaan rajattu. Kaikissa haastatteluissa käytettiin samoja kysymyksiä ja ne esitettiin samassa järjestyksessä. Haastattelukysymyksiä ei kuitenkaan esitetty sanatarkasti samassa muodossa vaan keskustelun kontekstissa vapain sanamuodoin. Lisäksi haastattelijat esitti jatkokysymyksiä ja tarkentavia kysymyksiä esiin tulleista asioista.

Haastattelu on vuorovaikutustilanne, jossa annetut vastaukset ovat subjektiivista kerrontaa. Niitä ei voi pitää objektiivisena totuutena, vaan henkilökohtaisena käsityksenä asioista. Vastaukset sisältävät epätarkkuutta, jota syntyy asioiden muistamisesta, hahmottamisesta ja asiosuhteiden sekä vastausten sanallistamisesta haastattelutilanteesta. Tutkimusasetelma ei kuitenkaan edellytä vastauksilta suurta tarkkuutta. Yleiskaavan sisältöön ja päätöksentekoprosessiin liittyvät asiat ovat tarkistettavissa asiakirjoista. Suunnittelijoiden subjektiiviset

käsitykset ovat suunnittelutyön luonteen hahmottamisen kannalta olennaisia, ja niiden keskinäinen vertailu voi paljastaa niin yksimielisyyksiä kuin näkemyseroja. Vastausten subjektiivisuus on huomioitu analyysissa ja johtopäätösten laatimisessa.

Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin tekstimuotoon. Litteroinnissa kysymysten ja vastausten kaikki olennainen asiasisältö kirjattiin selkokielisenä. Eleitä, äännähdyksiä, naurahduksia tai muita vastaavia ei litteroitu. Haastattelujen kesto vaihteli 34 ja 58 minuutin välillä. Litteroidun haastatteluaineiston laajuus on 39 liuskaa.

Haastattelujen määrää voi pitää riittävänä tutkimusotteen ja tutkimuskysymysten kannalta. Tapaustutkimuksen tavoitteena ei ole tuottaa yleistettävää tietoa, vaan perusteltuja havaintoja tutkittavasta kohteesta. Haastattelut olivat sisällöllisesti antoisia ja litteroitua aineistoa kertyi riittävä määrä. Haastatteluissa oli havaittavissa kylläntymistä monien teemojen osalta, vaikka lisähaastattelut olisivat saattaneet syventää aineistoa. Haastattelujen lukumäärää voi pitää kohtuullisen edustavana yleissuunnitteluosaston noin kahdenkymmenen henkilön työntekijämäärään suhteutettuna.

Haastatteluaineistoa käsitellään työssä anonymisti. Haastatellut henkilöt sekä haastattelujen ajankohta ja kesto on lueteltu liitteessä 1. Haastattelukysymykset ovat liitteessä 2.

## **2.3 Analyysimenetelmä**

Aineiston analyysi on tehty kvalitatiivisesti. Se perustuu huolelliseen perehtymiseen aineistoihin. Analyysin tavoitteena on hyvin perusteltujen tiivistysten laatiminen tutkimuskysymysten kannalta olennaisista havainnoista. Kvalitatiiviselle analyysille tyypillisesti selkeää ennalta määritettyä hypoteesia ei ole. Tutkimuskysymykset on määritelty teorialähtöisesti analyysia ohjaavaksi näkökulmaksi. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset tähtäävät ymmärryksen lisäämiseen suunnittelun käytännöstä. Lähestymistapa edellyttää ennakkoodotusten välttämistä ja systemaattisuutta aineiston läpikäymisessä. (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006.) Vaikka teoriakehys on määritelty suuripiirteisesti etukäteen, analyysissä sovellettavia teorioita on tarkennettu ja painotettu tapausaineistosta ilmenneiden seikkojen mukaan.

Tutkimuksen luotettavuus on pyritty turvaamaan eri tavoin. Haastatteluaineisto on litteroitu huolellisesti ja sen analysoinnissa on huomioitu vastausten subjektiivisuus. Tulokset on pyritty kuvaamaan kattavasti ja huolellisesti. Haastatteluaineiston nimettömyys saa haastatteluvastaukset sulautumaan keskenään yhteen, mutta tulosten esittämisessä on säilytetty ero haastattelussa esiin nousseiden asioiden ja niiden analyttisen tulkinnan välillä.

### 3 Helsingin yleiskaava

Helsingin uusi yleiskaava, jota kutsutaan myös Kaupunkikaavaksi, on yleispiirteinen suunnitelma Helsingin kaupungin maankäytön kehityksestä vuoteen 2050 asti. Yleiskaavassa on osoitettu kehitettävät painopistealueet, rakennettavia uusia alueita sekä liikenneverkon kehityssuuntia. Yleiskaava koostuu kaavakartasta selostuksineen ja siihen liittyvine materiaaleineen, visiosta 2050 sekä toteuttamisohjelmasta. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012: 25.) Tässä luvussa käsitellään yleiskaavan yleistä oikeudellista taustaa, yleiskaavoituksen historiaa, Helsingin aiempia yleiskaavoja sekä Kaupunkikaavan valmisteluprosessia, lähtökohtia, tavoitteita ja keskeisimpiä ratkaisuja.

#### 3.1 Juridinen tausta

Yleiskaavan laatimista säätelee maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Lain mukaan yleiskaavan tarkoitus on kunnan maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen, tulevan kehityksen periaatteiden osoittaminen sekä yhdyskunnan toimintojen, kuten maankäytön, elinkeinojen, liikenteen sekä yhdyskuntateknisen huollon yhteensovittaminen. Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto.

Laki antaa yleiskaavalle tiettyjä sisältövaatimuksia. Ensinnäkin yleiskaavan laadinnassa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaava. Toiseksi laissa on lueteltu kaavanlaadinnassa huomioitavia yhdyskunnan toimintoja ja muita asioita, kuten elinympäristön terveellisyys, turvallisuus, virkistysmahdollisuudet sekä kulttuuri-, maisema- ja luonnonarvot. Nämä muodostavat yleiskaavaa laadittaessa vähimmillään selvitettävien asioiden rungon. (MRL 132/1999: 39§.) Lisäksi laissa on yleissäädos, joka velvoittaa yleisesti selvittämään kaavan merkittävät vaikutukset (MRL 132/1999: 9§). Näiden säännösten lisäksi yleiskaavan laatimisesta on laissa määrätty varsin vähän. Esimerkiksi yleiskaavan esitystapaan tai mahdollisiin kaavamääräyksiin ei ole otettu tarkasti kantaa. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999: 16§, 17§) säädetään, että yleiskaava esitetään kartalla tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi asetuksessa säädetään yleiskaavaselostuksen sisältövaatimuksista.

Yleiskaavalla on oikeusvaikutuksia, joista tärkein on velvollisuus ottaa se ohjeena huomioon asemakaavan laatimisessa tai muuten maankäyttöä järjestettäessä. Helsingin alueesta valtaosa on asemakaavoitettu, eikä yleiskaava ole voimassa asemakaava-alueilla. Niillä alueilla se vaikuttaa vasta asemakaavoja muutettaessa. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 92.) Yleiskaavan nojalla on mahdollista evätä rakennuslupa tai antaa alueellisia rakentamis- ja toimenpiderajoituksia. Rajoitusten tarkoituksena on varmistaa yleiskaavan toteutumisen edellytykset. (MRL 42§; 43§.) Helsingissä yleiskaavan rajoitusten merkitys on vähäinen, koska rakennuslupien myöntäminen ja rakennuskieltojen asettaminen perustuvat pääosin asemakaavoihin. Suurin osa yleiskaava-aineistosta ei ole oikeusvaikutteisista. Oikeusvaikutteisia ovat yleiskaavakartta merkintöineen ja määräyksineen sekä teemakarttoihin merkityt eräät luonnonsuojelualueet sekä maisema- kulttuuriympäristöt (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 92).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat maankäytön suunnittelujärjestelmän korkein taso. Niistä päättää valtioneuvosto. VAT:t annettiin maankäyttö- ja rakennuslain

voimaantulon yhteydessä vuonna 2000, ja niitä on päivitetty vuonna 2008. Tavoitteiden tehtävänä on edistää valtakunnallisesti tärkeitä tavoitteita ja ohjata alempiasteista suunnittelua. Alueidenkäyttötavoitteet käsittelevät muun muassa yhdyskuntarakenteen toimivuutta, kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistystä, liikennettä ja yhdyskuntien huoltoa. Lisäksi Helsingin seudulle on annettu omia erityistavoitteita. Niiden mukaan aluetta kehitetään kansainvälisesti kilpailukykyisenä pääkeskuksena, jossa edistetään asunto- ja työpaikkatarjonnan edellytyksiä sekä raideliikenteeseen perustuvaa joukkoliikennejärjestelmää. (Ympäristöministeriö 2016.)

Helsingin yleiskaavan ohjeena on VAT:den lisäksi Uudenmaan liiton laatima maakuntakaava sekä ensimmäinen, toinen ja kolmas vaihemaakuntakaava. Maakuntakaavassa on määriteltä rakentamis- ja viheralueet, liikenneverkosto ja arvokkaat alueet. Vaihemaakuntakaavat täydentävät, tarkentavat ja päivittävät maakuntakaavaa erinäisten asioiden osalta. (Uudenmaan liitto 2016.)

### **3.2 Suomen yleiskaavoituksen historiaa**

Suomen suunnittelujärjestelmän juuret ovat Ruotsin vallan aikana kaupunkeihin laadituissa ensimmäisissä asemakaavoissa. Rakentamisen institutionaalinen asiantuntijaohjaus alkoi vuonna 1811, kun senaatin alaisuuteen perustettiin intendentinkonttori valvomaan julkisten rakennusten rakentamista. Vuonna 1856 annettiin yleinen rakennussääntö, joka velvoitti laatimaan asemakaavan kaupunkeihin ja kauppaloihin. (Heikkilä-Kauppinen 2012: 26-27; Puustinen 2006: 133-135.)

Asemakaavalaki tuli voimaan vuonna 1932. Se korvasi edellä mainitun rakennussäännön ja oli merkittävä edistysaskel maankäytön suunnittelun vakiintumisessa nykyiseen muotoonsa. Laki edellytti tarkkojen asemakaavojen laatimista kaupunkialueille ja käyttötarkoitusten osoittamista alueille. (Heikkilä-Kauppinen 2012: 71-72) Monet lain elementit ovat siirtyneet vähäisin muutoksin nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Yleispiirteisen kaavoituksen juuret ovat vuoden 1958 rakennuslaissa, jossa säädettiin yleis- ja seutukaavoituksesta ja kaavajärjestelmän hierarkiasta, jossa ylemmän tason kaavat ohjaavat alemman tason suunnittelua. Seutukaavat kattoivat kokonaisia läänejä, ja niissä tarkasteltiin maankäyttöä, infrastruktuuria ja luonnonvarojen hyödyntämistä. Alusta alkaen yleispiirteiseen kaavoitukseen liittyi runsas tutkimustyö, ja suunnitelmien jatkuvan päivittämisen tarve huomattiin nopeasti. (Puustinen 2006: 146-147)

1960-luvulla yhdyskuntasuunnittelu vakiintui kuntien tehtäväksi ja alan merkittävyys kasvoi niin työpaikkojen määrässä kuin julkisessa keskustelussa. Teknistieteellinen ajattelu toi alalle yhteiskunta- ja taloustieteiden edustajia. 1970-luvulla yhdyskuntasuunnittelun ala politisoitui ja näkökulma laajeni fyysisen ympäristön suunnittelusta poliittisesti latautuneeseen koko yhteiskunnan suunnitteluun. 1980-luvun nousukaudella rakennettiin ja suunniteltiin paljon, mutta toisaalta yhdyskuntasuunnittelu menetti hohtoaan. Osatekijänä oli nouseva liberalismi, joka vieroksui aiempaa suunnitteluun liittynyttä edistysajattelua. Yleissuunnittelun painotus väheni, ja kunnissa laadittiin osayleiskaavoja raskaiden yleiskaavojen sijaan. (Puustinen 2006: 147-159.)

1990-luku toi suunnitteluun uusia ekologisuuden, kansainvälisyyden ja urbanismin teemoja. Keskusteluun nousi kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen, mikä johti uuden maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluun vuosikymmenen lopulla. Laki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. (Puustinen 2006: 159-161.) Lain tavoitteet ovat alueiden käytön järjestäminen kestävyiden periaatteita noudattaen sekä ihmisten osallistumismahdollisuuksien ja asiantuntemuksen monipuolisuuden turvaaminen (MRL 132/1999: 1§).

### **3.3 Helsingin aiemmat yleiskaavat**

Uusi yleiskaava korvaa Helsingin edellisen yleiskaavan nimeltään Yleiskaava 2002. Se tuli nimestään huolimatta voimaan valituskäsittelyjen jälkeen vasta vuonna 2007 lukuun ottamatta Malmin lentokentän aluetta, jolla aiempi yleiskaava jäi voimaan. Yleiskaava 2002 osoitti rakentamiseen entisiä satama-alueita Jätkäsaarella, Kalasatamassa ja Kruunuvuorenrannassa. (Helsingin kaupunki 2012.) Alueiden rakentaminen käynnistyi 2010-luvulla ja jatkuu 2030-luvulle asti (Helsingin kaupunki 2016). Satamien siirtämisen mahdollisti edellinen, vuoden 1992 yleiskaava, jossa esitettiin sataman siirtämistä Vuosaareen. Vuoden 1992 yleiskaavan valmistelussa visioitiin ensimmäistä kertaa maankäytön kehitystä tulevaisuudessa maankäytön kehityskuvan avulla. (Helsingin kaupunki 2012.)

Ensimmäinen nykyisen kaltainen yleiskaava laadittiin Helsingissä vuonna 1960. Sen myötä Helsinkiin syntyi lukuisia uusia lähiöitä vastauksena voimakkaaseen maaltamuuttoon. Vuoden 1970 yleiskaava jatkoi esikaupunkien rakentamista. Sitä täydennettiin vuonna 1976 kantakaupungin osayleiskaavalla. Siihen aikaan kannettiin huolta keskusta-alueiden asuntojen muuttumisesta niin kutsutuiksi piilokonttoreiksi. (Helsingin kaupunki 2012.)

Helsingistä oli laadittu suuria, visionäärisiä suunnitelmia jo viime vuosisadan alkupuolella. Ne eivät päässeet toteutumaan sellaisinaan sotien keskeytettyä rakentamisen ja autoistumisen muutettua liikkumistapoja. Bertel Jung laati ensimmäisenä vuonna 1911 yleissuunnitelman, jossa hahmoteltiin raideliikenteen yhdistämiä esikaupunkeja ja esiteltiin ajatus nykyisenkaltaisesta keskuspuistosta. Hieman myöhemmin, vuonna 1918, Jung ja Eliel Saarinen laativat Pro Helsingfors-suunnitelman, joka sekin perustui raideyhteyksin toisiinsa liittyviin esikaupunkikeskuksiin. Ensimmäinen kaupunginvaltuuston hyväksymä virallinen maankäytön yleissuunnitelma oli vuoden 1932 yleisasemakaava. (Helsingin kaupunki 2012.) Helsingin uusi yleiskaava edustaa esikaupunkirakentamisen kauden jälkeen paluuta näiden vanhojen suunnitelmien ajattelutapaan. Ratkaisuissa on merkittävän paljon samankaltaisuutta, ja viittauksia klassikkosuunnitelmiin on esiintynyt myös yleiskaavasta käydyssä julkisessa keskustelussa. Esimerkiksi Urban Helsinki-kollektiivin laatima varjoyleiskaava sai nimekseen Pro Helsinki 2.0 (Urban Helsinki 2016).

### **3.4 Yleiskaavan valmistelu- ja päätöksentekoprosessi**

Uuden yleiskaavan valmistelu tuli vireille marraskuussa 2012 osallistumis- ja arviointisuunnitelmalla. Valmisteluprosessi oli alkanut jo aiemmin yleiskaavavarannon arvioinnilla sekä väestöennusteen laatimisella. Yleiskaavan lähtökohdat ja työohjelma hyväksyttiin kaupunkisuunnittelulautakunnassa marraskuun lopulla 2012. Yleiskaavan lähtökohtien asettaminen ja vireille tulo ajoittuivat aiemman kaupunginvaltuuston toimikaudelle. Vuoden 2013 alusta

alkoi nykyinen valtuustokausi, joka jatkuu kevääseen 2017 asti. Työohjelman hyväksymisestä alkoi visiovaihe, jonka tuloksena laadittiin yleiskaavan visio 2050. Visio hyväksyttiin noin vuoden kestäneen valmistelun jälkeen joulukuussa 2013. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016)

Vision jälkeen laadittiin yleiskaavaluonnos, joka asetettiin nähtäville joulukuussa 2014. Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi yleiskaavaehdotuksen marraskuussa 2015 ja asetti sen nähtäville tammikuun 2016 loppuun asti. Lautakunta korjasi yleiskaavaehdotusta annettujen muistutusten ja lausuntojen perusteella kesäkuussa 2016. Kaupunginvaltuusto hyväksyi korjatun yleiskaavaehdotuksen kokouksessaan 26.10.2016. Yleiskaavan valmistelu jatkuu toteuttamisohjelman laatimisella. Toteuttamisohjelmassa päätetään alueiden ja hankkeiden toteuttamisjärjestys ja karkea aikataulu. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016.)

### **3.5 Lähtökohdat ja tavoitteet**

Yleiskaavan lähtökohdat ja tavoitteet on määritelty valmistelun alkuvaiheessa vuosina 2012-2013 työohjelman sekä visio 2050:n laadinnassa. Lisäksi yleiskaavan valmistelua on taustoitannut Helsingin kaupungin strategiaohjelma vuosille 2013-2016.

Helsingin strategiaohjelma 2013-2016 on kaupunginvaltuuston toimikaudeksi laadittu asiakirja, jonka tarkoitus on ohjata kaupungin hallintokuntien ja liikelaitosten toimintaa. Se linjaa valtuustokauden strategiset tavoitteet sekä tärkeimmät toimenpiteet. Voimassa oleva strategiaohjelma on hyväksytty keväällä 2013, joten se on ohjannut yleiskaavan visiovaihetta sekä luonnos- ja ehdotusvaiheita. (Helsingin kaupunki 2013.)

Strategiassa linjataan yleiskaavaan liittyviä yleisiä tavoitteita ja toimenpiteitä erityisesti kaupungin elinvoimaa ja toimivuutta käsittelevissä kohdissa. Tavoitteet liittyvät kaupunkirakenteen eheyttämiseen, saavutettavuuden sekä liikenteen sujuvuuden parantamiseen, kaupungin ekologisen kestävyyskehittämiseen ja asuntotuotannosta huolehtimiseen. Strategiaohjelmaan on kirjattu, että yleiskaavalla varmistetaan kaupungin kasvun edellytykset 2020-30-luvuille ja luodaan verkostokaupunkia, jossa kaupunkikeskuksia yhdistävät säteittäiset ja poikittaiset raideyhteydet. (Helsingin kaupunki 2013.)

Ilmiöitä yleiskaavan laatimistarpeen taustalla olivat väestörakenteen muutos, muuttoliike kaupunkeihin sekä maahanmuutto. Samaan aikaan toimenpiteet ilmastomuutoksen rajoittamiseksi asettivat uusia edellytyksiä yhdyskuntien sekä liikenteen kestävyydelle. Nämä yhdessä synnyttivät tarpeen tiivistää maankäyttöä koko Helsingin seudulla. Samaan aikaan Helsingin seudulla oli käynnissä seudullisia suunnitelmia, kuten kuntien yhteinen kehityskuva, Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma sekä maakuntakaavan laatiminen. Seudulliset suunnitelmat synnyttivät tarpeen Helsingin tulevan maankäytön linjaamiseen, jotta myös seudulliseen yhteistyöhön saadaan tuotua ajantasaista tietoa. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012; Haastattelu.)

Yleiskaavan taustalle tehtiin joukko perusselvityksiä. Vuonna 2012 laadittiin Helsingin seudulle väestöennuste. Ennusteessa on neljä väestönkasvun skenaariota, jotka projisoivat eri väestönkasvun nopeuksia vuoteen 2050 asti. Nopean kasvun skenaarion mukaan Helsingin seutu kasvaisi vuoteen 2050 mennessä jopa 600 000 asukkaalla. Tästä Helsinkiin sijoittuisi



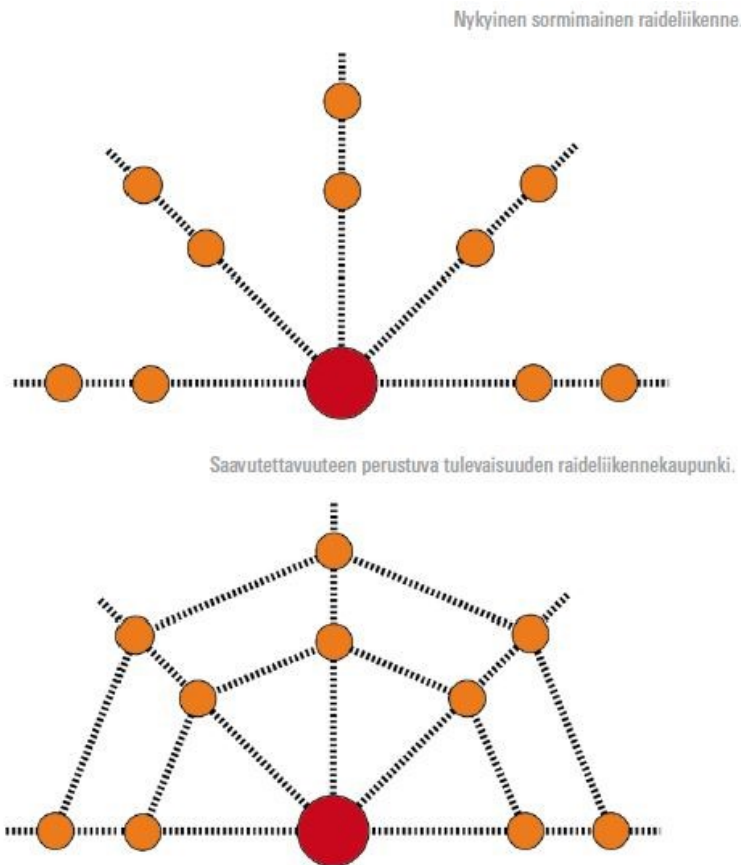
265 000 henkeä. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012; 12.) Silloinen, edellisen valtuustokauden kaupunkisuunnittelulautakunta valitsi nopean väestönkasvun skenaarion yleiskaavatyön lähtökohdaksi (Haastattelu). Toinen merkittävä perusselvitys oli jäljellä olevan yleiskaavavarannon arviointi. Sen perusteella käytettävissä ollut aiemman yleiskaavan ja asemakaavojen varanto riittäisi vuoteen 2030 asti. Varannosta puolet sijaitsi Östersundomin alueella ja toinen puolikas pääosin rakennettavana olevilla satama-alueilla. Östersundomiin nähtiin liittyvän epävarmuuksia, ja kaupungin tasapainoisen kehittämisen vuoksi uutta rakentamista katsottiin tarvittavan muuallakin kaupungissa. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012: 12-13.)

Muita selvityksiä olivat pääkaupunkiseudun saavutettavuustarkastelu sekä kaupunkitaloudelliset tarkastelut. Niiden perusteella tuottavimmat ja vetovoimaisimmat alueet ovat tiheitä ja helposti saavutettavissa eri kulkumuodoilla. Tästä niin kutsutusta agglomeraatioedusta muodostui tärkeä peruste yleiskaavan myöhemmille ratkaisuille. Korkea tuottavuus ja työpaikkojen määrä nostavat palkkatasoa ja asuntokysyntää seudulla. Asuntohinnat olivat nousseet moninkertaisiksi muihin kaupunkiseutuihin verrattuna. Sukkulointiliikenne kasvaa, kun asukkaat joutuvat asettumaan asumaan yhä kauemmas keskusalueiden työpaikoista. Samalla havaittiin, että alueiden saavutettavuus eri muodoilla vaihtelee voimakkaasti, ja joukkoliikenteen hyvän saavutettavuuden alue on varsin pieni. Tämä oli omiaan nostamaan asuntojen hintoja hyvän joukkoliikenteen palvelutason alueilla. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012: 11, 14.)

Lähtökohdat kirjattiin työohjelmaan. Tärkein ja konkreettisin lähtökohta oli raideliikenteen verkostokaupunki. Sillä tarkoitetaan kaupunkimallia, jossa on kantakaupungin lisäksi vahvoja alakeskuksia, jotka ovat verkottuneet keskenään raideliikenneyhteyksin. Helsingin seutu kuvattiin nykytilanteessa säteittäisten liikenneyhteyksien varaan rakentuneeksi, jolloin keskusten keskinäinen saavutettavuus on heikko (Ks. kuva 1 seuraavalla sivulla). Verkostokaupunki muodostaisi myös seudullisen kehittämisen mallin. Muita yleiskaavan lähtökohtia olivat Helsingin kansainvälisen aseman ja kilpailukyvyn vahvistaminen, elinympäristöjen kehittäminen lasten ja nuorten näkökulmasta, elinkeinojen ja työpaikkojen toimintaedellytysten varmistaminen, energiatehokkuuden parantaminen sekä kaupunkitalouden näkökohdat. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012: 7-11.)

Yleiskaavan tavoitteet on määritelty visiovaiheessa vuoden 2013 aikana. Kaavan lähtökohdat sisältävät joitakin varsin konkreettisia tavoitteita, kuten verkostomaisen kaupunkirakenteen ja riittävän asuntotarjonnan varmistamisen. Visiotyössä tavoitteita syvennettiin ja jäsennettiin kokonaisuuksiksi, jotka vastaavat kaupungin strategisia linjauksia ja yleiskaavan lähtökohtia. Visio 2050 on tulevaisuudenkuva Helsingistä yleiskaavan tavoitevuonna. Se on näkemys, jonka tarkoitus on mahdollistaa tavoitteellisten ja perusteltujen yleiskaavaratkaisujen tekeminen. 35 vuoden päähän ennustaminen on vaikeaa, mutta tarkoituksena on pidentää suunnittelun aikatahtainta tavanomaisten, nähtävissä olevien kehityskulkujen taakse. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2013: 5.)

Vision mukaan Helsinki on vuonna 2050 kaupunki, jossa on 860 000 asukasta ja 560 000 työpaikkaa. Helsinki on urbaani verkostokaupunki, jossa tiivistyminen on luonut kaupunkimaisia ja toiminnoiltaan sekoittuneita raideliikenteen yhdistämiä alakeskuksia. Myös kantakaupunki on laajentunut nykyisestä ja moottoritiemäiset sisääntuloväylät on muutettu kaupunkibulevardeiksi Kehä I:n tasalle asti. Helsingin seutu on Suomen taloudellinen keskus ja



Kuva 1. Säteittäinen ja verkostomainen kaupunkirakenne (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012)

kansainvälisesti tärkeä osa Eurooppaa ja Itämeren talousaluetta. Yritysten toimintaedellytyksiä on parannettu ja uuden teknologian hyödyntämistä tuetaan. Myös kaupungin kulttuurihistorialliset arvot sekä kaupunkiluonto ja meriympäristön arvot on huomioitu. Viheralueita on säilytetty mahdollisimman paljon ja tiivistettävillä alueilla on nostettu jäljelle jäävien virkistysalueiden laatua. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi Helsinki tavoittelee kasvihuonekaasupäästöjen nollatasoa vuoteen 2050 mennessä. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2013: 7-12.)

Vision rungon muodostaa seitsemän teemaa, jotka tarkentavat edellä kuvailtua tavoitetilaa. Teemat ovat

1. Helsinki on urbaani, elämää sykkivä metropoli,
2. Houkuttelevan asumisen Helsinki,
3. Taloudellisen kasvun ja työpaikkojen Helsinki,
4. Kestävän liikkumisen kaupunki,
5. Virkistys, kaupunkiluonto ja kulttuuriympäristö,
6. Merellinen Helsinki sekä
7. Kansainvälinen Helsinki ja Helsinki osana seutua.

Haastatteluissa näistä teemoista keskeisiksi mainittiin asuminen (teema 2), elinkeinot (3), liikenne (4) ja virkistys- ja viheralueet (5). Kolme muuta teemaa eli urbaanisuus, merellisyys ja kansainvälisyys ovat neljää pääteemaa tukevia kokonaisuuksia.

### 3.6 Yleiskaavaratkaisu

Yleiskaavan sisällölliset ratkaisut keskittyvät kaupunkirakenteen muutokseen säteittäisestä yksikeskuksesta rakenteesta monikeskukseksi verkostokaupungiksi. Suurimmat maankäytön muutokset painottuvat kantakaupungin ja Kehä I:n väliselle vyöhykkeelle.

Liikennejärjestelmän muutokset ovat dramaattisia. Keskeisimpänä ratkaisuna yleiskaavassa kaupunkiin johtavat moottoritiet on muutettu Kehä I:n sisäpuolella kaupunkibulevardeiksi, jotka mahdollistavat sekoittuneen maankäytön niiden varsilla. Katumaiseksi muuttuvat ympäristöt muuttuvat kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen pääväyliksi, vaikka myös ajoneuvoliikenteen edellytykset säilyvät. Bulevardeja pitkin johdetaan säteittäisiä raitiolinjoja, jotka yhdistyvät poikittaisliikennettä palveleviin pikaraitiotieihin. Yleiskaavassa on varaukset monelle suurelle liikennehankkeelle, kuten Pisara-radalle ja kantakaupungin ajoneuvotunnelleille, mutta niiden toteuttaminen ei ole yleiskaavaratkaisulle kovin merkittävässä roolissa. Niihin liittyy erillinen poliittinen päätöksenteko seudun ja valtakunnan tasolla. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 16-17.)

Kaupunkibulevardit laajentavat kantakaupunkia ulospäin. Samalla kaupungin alakeskuksia tiivistetään ja kehitetään toiminnoiltaan monipuolisina palvelu- ja työpaikkakeskuksina. Kantakaupungin ulkopuolella on tunnistettu noin kymmenen aluetta, joilla on edellytykset toimia lähialueensa liike- ja palvelukeskuksina. Lisäksi kaupunginosien lähikeskuksia kehitetään asumisen ja kaupallisten lähipalveluiden keskustoina ja joukkoliikenteen solmukohdina. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 18-19.)

Helsingin nykyiset toimitila-alueet on pääosin säilytetty, mutta uusia ei ole osoitettu. Yritysalueiden kehittämispotentiaali ja varautuminen tulevaisuuden tilatarpeisiin nähdään tärkeänä. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 14.) Pidetään mahdollisena jopa sitä, että maailman talouden ja teknologian kehitys tuo valmistustoimintaa takaisin länsimaiden kaupunkeihin (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2013).

Yleiskaavaratkaisun tärkeä uusi elementti on mitoitus, joka parantaa erityyppisten alueiden rakentamisen ohjausta. Mitoituksen lähtökohtana on laskettu väestönkasvuennusteen edellyttämä uusi asuntokerrosala, jonka suuruus on noin 9 miljoonaa kerrosneliömetriä. Laskennallista yleiskaavavarantoa tarvitaan noin kaksinkertainen määrä, koska kerrosalaa karsiutuu runsaasti jatkosuunnittelussa ja toteutettavuustarkasteluissa. Mitoituksella uusi yleiskaavavaranto on jaettu maankäytön painopistealueille. Käytännössä se tarkoittaa erityyppisille alueille määrättyjä korttelitehokkuuksia, jotka ohjaavat toteutettavien alueiden yhdyskuntarakennetta, rakentamistapaa ja mittakaavaa. Yleiskaavan rakentamistavoitteen pitäisi täytyä, kun uudet alueet asemakaavoitetaan keskimäärin mitoituksen määräämällä tehokkuudella. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 68-69.)

Yleiskaavakartan esitystapa poikkeaa aiemmista yleiskaavoista. Kartta koostuu hehtaarin kokoisista neliöistä eli niin kutsutuista pikseleistä. Kunkin pikselin väri osoittaa sen viitteellisen pääkäyttötarkoituksen. Käyttötarkoituksia ovat esimerkiksi liike- ja palvelukeskusta, kantakaupunki, asuntovaltaiset alueet eri tiiviyksin, toimitila-alueet sekä viher- ja virkistysalueet. Kuvassa 2 (seuraava sivu) on ote yleiskaavakartasta Helsingin keskustan ja Lauttasaaren alueelta. Esimerkiksi Länsiväylälle suunniteltu kaupunkibulevardi on esitetty kantakaupunkia merkitsevinä tummina pikseleinä nykyisen kaupunkirakenteen vaaleampien asuntoaluepikseleiden keskellä. Alueiden rajaukset eivät ole tarkkoja, vaan ne tarkennetaan



Kuva 2. Ote yleiskaavakartasta kantakaupungin ja Lauttasaaren alueelta.

jatkosuunnittelussa huomioiden vierekkäisten pikselien muodostamat kokonaisuudet ja käyttötarkoitukset tarkoituksenmukaisella tavalla. Pikselimuotoinen esitystapa yhdessä mitoituksen kanssa mahdollistaa lisäksi entistä paremmin paikkatietoanalyysien hyödyntämisen, koska monet paikkatietoaineistot on jaettu vastaavalla tavalla ruudukoihin. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 95-96.)

Yleiskaavaa kuvaillaan strategiseksi yleiskaavaksi. Strategisuudella tarkoitetaan sitä, että kaava määrittää tärkeimmät kehityksen suunnat ja painopistealueet. Strategisuutta on myös se, että yleiskaavan visio ulottuu vuoteen 2050 asti, vaikka itse kaava tuskin on voimassa niin pitkään. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 13.) Aiempien yleiskaavojen aikajänne on ollut paljon lyhyempi, kymmenestä kahteen kymmentä vuotta (Helsingin kaupunki 2012). Strategisuudella on perusteltu myös yleiskaavakartan suuripiirteisyyttä (Haastattelu).

## 4 Rationaalisuus suunnittelussa

### 4.1 Mitä on rationaalisuus?

Rationaalisuus on pohjimmiltaan synonyymi järjen soveltamiselle. Se liittyy olennaisesti väitteiden todentamiseen eli validointiin. Rationaliteetti puolestaan voidaan käsittää systemaattiseksi tavaksi perustella tai osoittaa oikeelliseksi jokin väittävä, idea tai uskomus. On olemassa erilaisia rationaliteetteja, jotka toimivat eri tavoin. Rationaliteetin todentamiskäytäntö voi kohdistua uskomuksiin, arvoihin, päämääriin tai kommunikaatioon. Rationaalisuutta ja sen soveltamista ei tarvitse rajoittaa pelkkiin objektiivisiin tosiasioihin. Eri rationaliteetit suhtautuvat eri tavoin siihen, miten toimijoiden toiminta kytkeytyy heidän tilannekäsitteeseensä, valittavissa oleviin vaihtoehtoihin ja haluttuihin päämääriin. (Alexander 2000: 242-243.)

Kaikki toiminta ei ole rationaalista, muutenhan rationaalisuuden määrittely olisi merkityksetöntä. Esimerkiksi vapaaseen assosiaatioon perustuva ajattelu tai vaistomaiset reaktiot ulkoisiin ärsykkeisiin eivät perustu järjestykseen. Ei-rationaalinen toiminta voi siltikin olla aivan oikeellista ja tilanteenmukaista. Rationaalisuuteen ei siis tarvitse liittää määritelmällisesti positiivista itseisarvoa. (Alexander 2000: 243.)

Rationaalisuuskäsite on suunnittelussa keskeinen. Rationaalinen suunnittelu tuottaa ja antaa perusteita erilaisten ratkaisujen oikeaksi osoittamiseksi. Suunnittelun on väistämättä oltava jollakin tapaa rationaalista, jos siinä pyritään osoittamaan jokin toimintatapa paremmaksi kuin muut. Se ei itsessään takaa hyvää päätöksentekoa, mutta se asettaa suunnittelijan tili-velvolliseksi tuottamistaan suunnitelmista. Suunnittelua on joskus kuvailtu argumentoivaksi rationaalisen sijaan, mutta argumentoivuus on edellisen määritelmän perusteella rationaalisen suunnittelun luontainen piirre. (Alexander 2000: 243.)

Rationaalisuutta ei voi Broomen (2007) mukaan pitää normatiivisena. Vahvan normatiivisuuden mukaan rationaalisen päättelyketjun tuottama toiminta *pitäisi* toteuttaa ja heikon normatiivisuuden mukaan sen toteuttamiselle *olisi syy*. Broome ei löydä kummallekaan väittämälle loogisia perusteita ja tulee johtopäätökseen, ettei rationaalisesti johdetun toimen toteuttamatta jättäminen ole väistämättä irrationaalista käytöstä.

*Taulukko 1. Rationaliteettien kohteet (Alexander 2000: 244)*

<b>Rationaliteetti</b>	<b>Kohde</b>
episteeminen rationaliteetti	uskomus
arvorationaliteetti	arvo
instrumentaalinen rationaliteetti	toiminta
substantiivinen rationaliteetti	päämäärät ja toiminta
rajoittunut rationaliteetti	päämäärät ja toiminta
strateginen rationaliteetti	arvot, päämäärät ja toiminta
kommunikatiivinen rationaliteetti	useita (konsensuksen kautta)

Tässä luvussa käsitellään erilaisia rationaliteetteja, joita suunnittelussa voi eri tilanteissa valita. Tarkasteltavat rationaliteetit ja niiden kohdistuminen on lueteltu taulukossa 1 edellisellä sivulla. Rationaliteetit voi periaatteessa asettaa progressiiviseen järjestykseen, jossa ne saavat asteittain uusia kohteita ja vapausasteita. Rajoittunut ja kommunikatiivinen rationaliteetti ovat kuitenkin omalla tavallaan toimivia käsitteitä, joita ei voi asettaa tiettyyn kohtaan järjestystä.

## **4.2 Episteeminen, instrumentaalinen, substantiivinen ja strateginen rationaliteetti**

Rationaalisuus mielletään monesti puhtaaksi järjen soveltamiseksi. Käsitys juontaa juurensa valistuksen ajan filosofin Descartesin määrittelemään puhtaaseen järkeen. Tällainen niin kutsuttu kartesiolainen järki perustuu ainoastaan havaintoihin olevasta maailmasta. Se on universaalialia ja vapaata arvoista, tavoista tai uskomuksista. Puhtaan järjen kelpoisuus käytännöllisenä rationaliteettina kuitenkin kumottiin jo aikalaismkriitikissä. (Alexander 2000: 243-244.)

Episteeminen rationaliteetti on lähellä puhtaan järjen käsitettä. Se kohdistuu uskomuksiin ja validoi niitä yksinkertaisesti sen perusteella, tukeeko käytettävissä oleva todistusaineisto uskomusta. (Alexander 2002: 244) Yksinkertaistetusti validoitu uskomus muuttuu tiedoksi. Episteeminen rationaliteetti on abstraktiona hyödyllinen lähtökohta, joka havainnollistaa rationaliteetin suhdetta kohteeseensa. Kartesiolainen järki ja episteeminen rationaliteetti ovat positivistisen tieteenfilosofian perusta, mitä kautta ne vaikuttavat edelleen suunnittelun rationaalisuuskäsityksiin (Schön 1988).

Rationaalisuuskäsityksen seuraava askel on alun perin Weberin kuvailema instrumentaalinen eli välineellinen rationaalisuus. Se muodollistaa rationaalisuuden päätöksenteon mekaniismiksi, jolla valitaan optimaalinen toimintatapa (engl. *mean*) tunnetun päämäärän (engl. *end*) saavuttamiseksi. Päämäärää ja sen taustalla vaikuttavia arvoja pidetään rationaliteetin ulkopuolelta annettuina. (Alexander 2000: 244-245; Banfield 1959.) Alexander huomauttaa, että vaikka instrumentaalinen rationaalisuus käsitetään nykypäivänä kvantifioivan päätöksenteon mallina, se ei ole lähtökohtaisesti rajoittunut pelkkiin empiirisiin faktoihin. Mahdollisten vaihtoehtojen tunnistaminen ja niiden vaikutusten arviointi nimittäin edellyttävät monessa tapauksessa mielikuvitusta, intuitiota ja todennäköisyyksien punnitsemista.

Substantiivinen rationaliteetti lisää instrumentaaliseen rationaalisuuteen toimijan omat rationaalisesti arvoista johdetut tavoitteet. Se mahdollistaa siis erilaisten mahdollisten päämäärien keskinäisen arvottamisen. Suunnittelun rationaalisuudesta puhuttaessa onkin yleensä käytännössä kyse substantiivisesta rationaalisuudesta, koska suunnittelu vaikuttaa monin tavoin omiin tavoitteisiinsa. (Alexander 2000: 245)

Strateginen rationaliteetti on laajennettu muoto instrumentaalisesta rationaalisuuskäsityksestä. Instrumentaalisesti rationaalinen toimija on ympäristönsä objektiivinen tarkkailija. Strateginen toimija puolestaan tuntee ja huomioi päätöksenteossaan tilannekohtaiset kontekstit, oman asemansa rajoitteet sekä ympäristön sosio-kulttuuriset rakenteet. Strateginen rationaalisuus huomioi valtarakenteet ja muut omia etujaan strategisesti ajavat toimijat, jotka reagoivat tehtyihin päätöksiin. Strategisessa rationaliteetissa on tiettyä kommunikatiivisen

rationaliteetin piirteitä, koska toimijoiden välinen tilannesidonnainen vuorovaikutus määrittelee rationaliteetin toimintaa. (Alexander 2000: 246; 250.)

### **4.3 Komprehensiivinen rationaliteetti**

Rationaalisuus käsitetään suunnittelun kontekstissa usein jokseenkin stereotyyppisesti objektiiviseen ja kattavaan tietoon perustuvana menettelytapana. Tätä nimitetään komprehensiiviseksi rationaliteetiksi. Komprehensiivisuus viittaa päätöksentekoon liittyvien vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten kattavaan tuntemiseen.

Rationaalisen päätöksenteon alkuperä on valistuksen ajalta juontuvasta positivistisessa tiedonfilosofiassa. Luonnontieteiden kehittyessä alettiin uskoa lujasti inhimillisen edistyksen synnyttämiseen soveltamalla tieteitä ja teknologiaa. Positivismin keskeisin periaate on, että ainoastaan empiirisiin tieteisiin perustuva tieto on oikeaa tietoa. Positivistisen tiedonfilosofian mukaan merkitykselliset väittämät ovat joko matemaattis-loogisesti todennettavia tai empiiriseen havaintoon pohjautuvia. (Schön 1988: 374-378)

Ajatus siitä, että päätöksenteon vaikutukset voidaan selvittää kattavasti optimaalisten valintojen tekemiseksi, kehittyi toisen maailmansodan aikana. Operaatioanalyysissa sovellettiin matemaattisia ja tilastollisia malleja sotilaallisen päätöksenteon tehostamiseksi. Sodan jälkeen samoja menetelmiä alettiin soveltaa yhteiskunnan eri osa-alueille. Systeemianalyysi ja tilastotieteet kehittyivät ja niistä kiinnostuttiin myös yhteiskuntatieteissä. (Lindblom 1959: 80; Schön 1988: 381-383)

Jonesin (1999: 299) mukaan komprehensiivisen rationaalisuuden malliin kuuluu olettamat, että päätöksenteon mahdolliset lopputulemat ovat kiinteitä ja niiden keskinäinen toivottavuus tunnetaan. Päätöksenteolla valitaan eniten hyötyä tuottava vaihtoehto. Tämä liittyy läheisesti taloustieteen rationaalisen valinnan teoriaan, utilitarismiin ja hyötyjen maksimointiin. Tästä voidaan päätellä, että komprehensiivinen rationaalisuus on olennaisesti instrumentaalinen rationaliteetin tyyppi.

Forester (1984: 23) luettelee komprehensiivis-rationaaliselle päätöksenteolle seuraavat edellytykset:

- Selkeästi määritelty ongelma,
- laaja valikoima tutkittavia vaihtoehtoja,
- täydet taustatiedot,
- täydelliset tiedot jokaisen vaihtoehdon vaikutuksista,
- täydelliset tiedot päämääriin vaikuttavista arvoista ja preferensseistä, sekä
- rajattomasti aikaa, taitoa ja resursseja.

On helppo havaita, että näitä lähtökohtia on käytännön toiminnassa mahdotonta täyttää. Foresterin (1984) mukaan se ei kuitenkaan tee komprehensiivisen rationaliteetin käsitettä epäolennaiseksi. Pyrkimys tosiasioiden ja vaikutusten kattavaan selvittämiseen on nimittäin syvälle juurtunut länsimaiseen ajatteluun. Uskotaan, että mitä paremmin komprehensiivisen rationaliteetin edellytykset saadaan täytettyä, sitä paremmin ongelmia pystytään ratkaisemaan ja sitä parempia päätöksiä kyetään tekemään.

Schönin (1988: 365-367; 377-378) mukaan positivistinen tiedonfilosofia muodostaa edelleen professioiden rationaliteetin perustan, mitä hän kutsuu tekniseksi rationaliteetiksi. Profiessiot ovat ammatteja, joilla on tieteellisen tietopohjan ja sen soveltamistaidon suoma erikoistunut ja autonominen asema. Profiessioiden perityyppejä ovat esimerkiksi lääketiede, oikeustiede ja insinööritieteet. Yhdyskuntasuunnittelua pidetään toissijaisena professiona, koska sen tieteellinen tietopohja on epäjäsentynyt ja epäsystemaattinen. Teknisen rationaliteetin mallin mukaan professioiden toiminta on tieteellisen tiedon soveltamista ammatin praktiikassa ongelmien ratkaisuun. Ammattien käytännöllinen tietotaito ei kuitenkaan vaikuttanut sopivan positivismiin periaatteisiin. Sen olemassaolo tunnustettiin, mutta se ei ollut maailmaa kuvaavaa tietoa tai loogisen päättelyn tuotosta. Teknisen rationaliteetin malli väisti ongelman pelkistämällä tietotaidon tiedoksi keinojen ja päämäärien suhteesta. Kun tavoiteltuja päämääriä pidettiin annettuna, voitiin keinoja käsitellä välineellisen rationaalisuuden tavoin tarkastelemalla eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.

Lindblom (1959) kuvailee komprehensiivista menettelytapaa juurimenetelmäksi (root method). Siinä ongelmaa lähestytään ikään kuin puun juuresta asti, selvittäen jokainen mahdollinen toimintapolku eli oksa vaikutuksineen. Analyysi aloitetaan jokaisella kerralla uudestaan perusteista. Komprehensiivis-rationaalisen menetelmän ominaisuuksia ovat:

- Arvot ja tavoitteet määritellään ennen eri toimintamahdollisuuksien selvittämistä ja niistä erillisesti,
- toimintatapa muodostetaan instrumentaalisesti keinona päämäärän saavuttamiseksi,
- hyvän toimintatavan kriteeri on, että se on todistettavasti paras keino haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi,
- analyysi on kokonaisvaltaista ja kaikki olennaiset tekijät huomioidaan, sekä
- analyysi perustuu vahvasti teoriaan.

Lindblom jatkaa, että tällainen menettely on mahdollinen vain yksinkertaisille ongelmille. Yhteistä komprehensiivisen rationaliteetin kuvauksille onkin, että niiden tarkoitus on lähinnä osoittaa sen mahdottomuus todellisissa tilanteissa ja kyseenalaistaa sen mielekkyys hyvän päätöksentekomenettelyn ideaalina. (Esim. Banfield 1959; Lindblom 1959; Forester 1984; Jones 1999; Alexander 2000). Komprehensiivis-rationaalisen päätöksenteon teoreettisen mallin ja käytännön välillä on ammottava kuilu. Tämän ristiriidan vuoksi koko rationaalisuuskäsite on saanut kielteisen leiman kapea-alaisena ja teknokraattisena ajattelutapana. (Alexander 2000: 242.)

#### **4.4 Rajoittunut rationaliteetti**

On siis yleisesti hyväksytty ja varsin intuitiivinen tosiasia, että komprehensiivisen rationaliteetin edellytykset tekevät siitä todellisuudessa mahdottoman. Foresterin (1984) mukaan tosielämän päätöksenteossa ongelmat ovat epämääräisiä, tiedot vaihtoehtoista, niiden seurauksista sekä arvoista vajavaisia ja käytettävissä olevat resurssit rajallisia. Keskustelua rationaalisen päätöksenteon olemassaolosta ei kuitenkaan tarvitse päättää tähän. Rationaliteetin käytännöllisten rajoitteiden tunnistaminen ja jäsentäminen mahdollistaa tosielämässä käyttökelpoisen rationaliteetin teoreettisen kuvaamisen. Rajoittunut rationaliteetti ei ole itsessään varsinainen rationaliteetti, vaan se on yläkäsite erilaisille näkemyksille ensinnäkin siitä, mitkä tekijät rajoittavat kokonaisvaltaista rationaliteettia ja toiseksi siitä, mitä keinoja



ja strategioita päätöksentekijä voi soveltaa rajoitteiden kompensoimiseksi. Jotkin rajoittuneen rationaliteetin teorit myös siirtävät huomiota päätöksenteosta ja toiminnasta sosiaaliin vuorovaikutukseen (Alexander 2000: 245).

Rajoittuneen rationaliteetin olosuhteissa päätöksentekijä ei kykene tekemään parasta mahdollista päätöstä, vaan pikemminkin tekee mitä tehtävissä on tai vähimmillään yrittää selvittää tilanteesta rimaa hipoen tyydyttävästi. Tätä tarkoitetaan termillä *satisficing*, joka merkitsee tietynlaista eteenpäin keplottelua. (Forester 1984: 24.) Satisficing on ensimmäisiä kuvauksia rajoittuneesta rationaliteetista. Siinä kiinteästi asetetut tavoitteet korvataan mahdollisuuksien mukaisesti joustavalla kunnianhimon tasolla ja vaihtoehtojen läpikotaisen kartoittamisen sijaan tyydytään etsimään edes jokin riittävän hyvä toimintatapa. (Alexander 2000: 245.)

Eräänlaisena varhaisena rajoittuneena rationaliteettina voidaan myöskin pitää pragmatismia. Se kehittyi rinnakkain rationaliteettien kanssa 1800-luvun lopun yhdysvaltalaisessa filosofiassa. Pragmatismi kääntää rationaliteetin pääläelleen, jolloin väittämien tai toimen merkitys ei ole sen loogisissa lähtökohdissa vaan seurauksissa. Totuus on käyttökelpoisin käsitys todellisuudesta. Pragmatismi perustuu jaettuun tietoon eikä se tarvitse teoriapohjaa. Pragmatismille on ominaista taipumus nykytilan säilyttämiseen ja vallalla olevien käsitysten vahvistamiseen, minkä takia se ei ole kaikissa käytännön tilanteissa toivottava menettelytapa. (Alexander 2000: 245-246; Bengs 2012.)

#### 4.4.1 Inkrementalismi

Lindblom (1959) antaa komprehensiiviselle analyysi- ja päätöksentekotavalle vaihtoehdoksi inkrementalistisen menetelmän. Siinä tavoitteiden asettelu ja keinojen valinta eivät ole prosessin erillisiä vaiheita, vaan muodostuvat päätöksentekijälle tosiasiallisesti avoinna olevista toimintamahdollisuuksista. Suuri osa mahdollisista toimintavaihtoehdoista ja vaikutuksista jätetään huomioimatta. Vaihtoehtojen vaikutuksista tarkasteluun otetaan ainoastaan niiden keskinäiset marginaaliset eroavaisuudet verrattuna aiemmin vastaavissa tilanteissa sovelletuihin ratkaisuihin. Tätä kutsutaan inkrementaaliseksi analyysiksi. Inkrementalismi on yleiskäsite, joka voidaan käsittää suppeasti pelkän päätöksenteon analyysikeinona ja laajasti politiikanteon tapana (Lindblom 1979: 517). Päätöksiä tehdään sillä perusteella, mikä marginaalisten arvomuutosten yhdistelmä arvioidaan toivottavimmaksi. Hyvän päätöksen kriteerinä on ainoastaan subjektiivinen arviointi: hyvä päätös on sellainen, josta päästään yksimielisyyteen, vaikka arvoja ja tavoitteita ei päästäisi. (Lindblom 1959: 83-84.) Analyysin rajallisuutta kompensoi pluralistinen politiikka, jossa eturyhmät huolehtivat eri näkökulmien huomioimisesta ja vaihtoehtojen tuomisesta päätöksentekoon (Bäcklund ja Mäntysalo 2010: 338-339). Pluralismi ei kuitenkaan takaa kaikkien etujen tasapuolista ajamista. Lindblom (1979: 522-523) ei kiistä tätä, mutta hän puolustaa inkrementalistisen politiikan käytännöllistä toimivuutta verrattuna kokonaisvaltaiseen päätöksentekoon.

Inkrementalistinen päätöksenteko etenee pienin, inkrementaalisin askelin. Kokonaisvaltaista ja lopullista suunnitelmaa ei yritetä tehdä, vaan muutokset ovat pieniä ja usein toistuvia. Se mahdollistaa vaikutusten jatkuvan arvioinnin ja kehityksen ohjaamisen nopeastikin uuteen suuntaan. (Lindblom 1959.) Inkrementalismille on kuitenkin ominaista, ettei se yleensä etene kohti tavoitteita, vaan pois päin ongelmista (Lindblom 1979: 517). Politiikassa pienten päätösten sarjalla voidaan saavuttaa suuriakin muutoksia nykytilaan helpommin ja nopeam-

min kuin suurilla, harvoin tapahtuvilla reformeilla. Inkrementalismi mahdollistaa, että päätöksentekoon tuodaan sellaisia muutosajureita, jotka suurena uudistuksena torjuttaisiin. Inkrementaalinen päätöksenteko ei välttämättä vaadi teoreettista tietopohjaa, koska tulevien päätösten seurauksia voidaan arvioida pelkän aiemman päätösjatkumon valossa. Tällaista teoriattomuutta ja näppituntumalla toimimista voi kritisoida, mutta se on usein toimiva ja systemaattinenkin strategia. Inkrementaalinen politiikka poistaa kytkennän päätösten ja niiden hyvien perustelujen välillä, koska osapuolet ajavat asioita omista lähtökohdistaan. (Lindblom 1959: 87-88; Lindblom 1979: 522-523.)

Lindblom liittää inkrementaaliseen politiikkaan käsitteen *partial mutual adjustment* (PMA), joka tarkoittaa uusien päätösten sovittamista aiempien päätösten luomaan nykytilaan ja valitseviin valtasuhteisiin. Se on prosessi, jossa poliittiset päätökset pikemminkin tapahtuvat kuin että niistä päätettäisiin. PMA:lla on taipumus säilyttää olemassaolevia valtasuhteita ja välttää suuria reforminluonteisia ratkaisuja. Inkrementalismi ja PMA eivät ole optimaalisia toimintatapoja, mutta ne ovat pluralistisessa politiikassa vallitsevia ilmiöitä ja siksi olennaisia. Ne mahdollistavat päätösten syntymisen poliittisesti kilpailluissa ja epävarmoissa olosuhteissa. (Mäntysalo ym. 2011: 258-260; Lindblom 1979: 522-523.)

#### 4.4.2 Rationaliteetin rajoitteiden luokittelu

Forester (1984: 24) toteaa, että rajallisuuden olemassaolon hyväksyminen ja keplotteluun tyytyminen merkitsisi antautumista ongelman edessä. Tarvitaan tarkempaa arviointia, min-käläisiä rajoitteita päätöksentekoon kohdistuu, jotta niitä vastaan voidaan kehittää toimivia sopeutumistapoja. Forester jakaa rationaliteetin rajoitteet neljään tasoon:

1. Kognitiiviset rajoitteet,
2. sosiaalisen differentiaation (työnjaon) rajoitteet,
3. pluralistisen konfliktin rajoitteet (manipulaatio) ja
4. rakenteellinen vallankäyttö.

Rajoitteissa on nouseva hierarkia, jonka lähtötasona on komprehensiivisen rationaalisuuden abstrakti ideaali ja korkeimpana tasona tosielämässä vallitsevat monimutkaiset olosuhteet. Rajoitteet voidaan edelleen luokitella sen mukaan, ovatko ne tilannekohtaisia vai rakenteellisia, ja ovatko ne väistämättömiä vai vältettävissä olevia rajoitteita (ks. taulukko 2).

*Taulukko 2. Rationaliteetin rajoitteet Foresterin (1984: 25) mukaan.*

	<i>Tilannekohtaiset rajoitteet</i>	<i>Rakenteelliset rajoitteet</i>
<i>Väistämättömät rajoitteet</i>	1. kognitiiviset rajoitteet	2. työnjaon rajoitteet
<i>Vältettävissä olevat rajoitteet</i>	3. pluralistinen manipulaatio	4. rakenteellinen vallankäyttö

Ilman näitä rajoitteita päätöksentekotilanne on komprehensiivinen. Tällöin päätöksentekijä on yksi rationaalinen toimija ja päätös tehdään kuvitteellisessa ympäristössä eristetyssä paikassa. Ongelma on tunnettu ja tarkasti määritelty, kaikki asiaan liittyvä tieto on saatavissa ja aikaa päätöksentekoon on rajattomasti. (Forester 1984: 25.)

Ensimmäisen tason rajoitteet johtuvat ihmisen luontaisista kognitiivisista rajoitteista. Aivo-kapasiteettimme ja kykymme eivät riitä käsittelemään kaikkea tietoa. Lisäksi olemme erehdyttäviä ja taipuvaisia puolueellisuuteen. Päätöksentekotilanne ja -paikka ei ole eristetty ympäristöstä, vaan siihen vaikuttaa myös ulkopuolisia tekijöitä. Ongelman raja-alue on epämääräinen, samoin se, mikä on onnistuneen ratkaisun kriteeri. Käytettävissä oleva tieto on vajavaista eikä aikaa kaiken informaation hankkimiseen ole. Päätös on tehtävä rajallisessa ajassa, ja samalla on keskityttävä muihinkin tehtäviin. (Forester 1984: 26.)

Toisella tasolla mukaan astuvat muut toimijat. Yhden ihmisen sijaan päätöstä on tekemässä useita henkilöitä ja osapuolia, joilla on erilaiset taidot ja näkemykset. Kuitenkin kaikki tekevät yhteistyötä yhteisen päätöksen eteen. Päätöksenteon paikka ei ole enää yksi toimistohuone, vaan se on hajautunut useisiin sijainteihin, jolloin tiedonkulku on erilaisten viestiyhteyksien varassa. Eri osapuolilla on eriäviä käsityksiä ongelman luonteesta ja erilaisia arvos- tuksia. Informaatio on epätäydellistä ja sen laatu sekä saatavuus vaihtelevat. Eri toimijoilla on erilaiset aikaresurssit käytettävissä ongelmaan paneutumiseen. (Forester 1984: 26.)

Kolmas taso tuo rajoitteiksi päätöksentekoa vastustavat osapuolet. Kaikki eivät enää puhalla samaan hiileen, vaan ryhmillä on erilaisia etuja ja motiiveja. Jotkut tavoittelevat yksityistä etuaan, ja esimerkiksi eri virastoilla voi olla ristiriitaisia etuja ja kantoja asioihin. Kansalaiset saattavat vastustaa tai kannattaa päätöksentekoa, ja he muodostavat järjestäytyneitä eturyhmiä. Pluralistisen näkemyksen mukaan jokainen ryhmä edustaa jotakin etua. Vastaavasti päätöksentekokoneisto muodostuu organisaatioista, joilla on eri tehtävät, toimivaltuudet ja myöskin omat etunsa. Ongelman määrittely on entistä vaikeampaa, koska jokaisella eturyhmällä on siitä oma näkemyksensä. Informaatio on vallankäytön resurssi, jota manipuloidaan ja josta kilpaillaan. Aika on myös valtaa, koska se mahdollistaa esimerkiksi selvitysten laati- misen, järjestäytymisen, suhteiden solmimisen ja kannatuksen keräämisen. (Forester 1984: 27.)

Neljännellä tasolla päätöksentekokenttä ei ole enää vain pluralistisella tavalla hajautunut, vaan se sisältää systemaattisia valtarakenteita, joka asettaa kilpailevat ryhmät erilaisiin ase- miin. Ihmisten kyky osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon on epätasaisesti jakautunut ei- vätkä intressit ole satunnaisia, vaan niissä ilmenee systemaattisia jatkuvuuksia. Esimerkiksi vähäosaiset ovat johdonmukaisesti heikommin edustettuna osallistumistilanteissa ja demo- kraattisissa prosesseissa. Se ilmenee esimerkiksi segregaatina, tiettyjen väestönosien kor- keana työttömyytenä ja varallisuuden epätasaisena jakautumisena. Tämä on aivan tyypilli- nen asetelma, jossa suunnittelijat ja julkishallinnon edustajat yleensäkin joutuvat toimimaan. Osapuolet edustavat monimutkaisia sosiaalisia, historiallisia, taloudellisia ja poliittisia ra- kenteita, joiden valtasuhteet vaihtelevat. Näissä olosuhteissa ongelmien määrittely on ideo- logista ja tietoa käytetään omiin tarkoituksiin. Se voi osoittautua valikoiduksi misinfor- maatioksi, joka kuvastaa päätöksenteon osallisten etuja jonkin objektiivisen todellisuuden sijaan. Aikaresurssi on yhtä lailla epätasaisesti jakautunut ja on yleensä vallanpitäjien puo- lella. Heikoilla osapuolilla on yksinkertaisesti niin paljon muita murheita, että päätöksente- koon osallistuminen jää toissijaiseksi. (Forester 1984: 27-28.)

### 4.4.3 Sopeutumisstrategiat

Forester (1984) antaa eriasteisille rationaliteetin rajoitteille mahdollisia sopeutumisstrategioita, joiden avulla päätöksenteko on mahdollista. Hän korostaa tilanteen merkitystä, mutta periaatteessa se, mikä on tilanteessa käytännöllistä, on myös rationaalista. Kaikki rajoitteet eivät vallitse kaikissa päätöksentekotilanteissa, vaan joskus päästään hyvinkin lähelle komprehensiivis-rationaalista päätöksentekoa. Joskus toimintaympäristö taas on voimakkaasti politisoitunut ja erityisintressien ohjaama.

Kognitiivisia ensimmäisen asteen rajoitteita ei voi koskaan täysin poistaa päätöksenteosta. Niinpä päätöksen täydellisen optimoinnin sijaan joudutaan turvautumaan jonkinasteiseen satisficing-tyyppiseen käytökseen. Tavoitteita lasketaan parhaan mahdollisen ratkaisun löytämisestä tyydyttävän ratkaisun kehittämiseen. Selvityksissä joudutaan oikomaan, tekemään oletuksia ja arvioita sekä jättämään joitakin asioita tutkimatta ajan puutteen vuoksi. Työnjasta syntyvään sosiaaliseen kitkaan (2. asteen rajoitteet) sopeutumiseksi on edellisen lisäksi hyödynnettävä ja vahvistettava organisaatioiden sosiaalisia verkostoja. Toimivat henkilötason suhteet ja kontaktit auttavat parantamaan tiedonvälitystä ja maksimoimaan ihmisten erikoistumisesta saatavan hyödyn. (Forester 1984: 26-27)

Pluralistisiin olosuhteisiin (3. asteen rajoitteet) sopeutuminen vaatii kaupankäyntiä, sovittelua, kompromissien tekemistä ja inkrementaalista menettelytapaa. Kuitenkin poliittisissa olosuhteissa ovat yleensä läsnä myös rakenteelliset valtasuhteet (4. asteen rajoitteet). Silloin pelkkä inkrementalismi on riittämätön sopeutumiskeino, jolla on taipumus säilyttää olemassa olevia vinoumia ja välttää vaikeuksia sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kustannuksella. Samalla hyväksytään erilaiset edut samanarvoisina päätöksenteon kannalta, mikä ei pidä paikkaansa. Näihin olosuhteisiin vastaaminen edellyttää suunnittelijalta valtarakenteiden aktiivista huomiointia ja tasapainottavien taktiikoiden käyttämistä. Ne voivat olla niin laajamittaisia sosiaalisia ohjelmia ja interventioita kuin ruohonjuuritason organisointia ja kansalaistoiminnan mahdollistamista. (Forester 1984: 27-29.)

Schön (1988) ehdottaa positivistisen teknisen rationaliteetin korvaamista käytännöllisellä rationaliteetilla, jota hän kutsuu reflektiiviseksi toiminnaksi (engl. reflection in action). Siinä on piirteitä rajoitetusta rationaliteetista, inkrementalismista ja pragmatismista. Reflektiivinen toiminta hyväksyy komprehensiivisen rationaliteetin mahdottomuuden professioiden harjoittamisessa ja hyväksyy tavan, jolla taitava ammattilainen soveltaa aiempaa kokemustaan uusien ongelmien hahmottamiseen ja ratkaisujen löytämiseen. Kokemuksen tuoma hiljainen tieto tulee silloin osaksi asiantuntijatyön käytännöllistä rationaliteettia. Schön huomauttaa, että pelkkään teoriaan nojaamalla voi tehdä huolellista työtä, mutta sivuuttaa käytännön realiteetit ja siten menettää sen relevanssin, joka käytännönläheisesti ongelmien kanssa painivalla ammatinharjoittajalla on (ns. rigor or relevance-dilemma).

## 4.5 Kommunikatiivinen rationaliteetti

Siinä missä edellä käsitellyt välineelliset ja substantiiviset rationaliteetit keskittyvät uskomuksen ja toiminnan kytkökseen, kommunikatiivinen rationaliteetti kohdistuu vuorovaikutukseen. Kommunikatiivinen rationaliteetti pohjautuu Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan. Tarve suunnittelun uudenlaisen tietoperustan määrittelyyn syntyi postmodernina aikana pluralistisen demokratian olosuhteissa. Habermas näki tarpeen objektiivisen

järjen sijaan yksilöiden välillä muodostuvalle järjen käsitteelle yhteiskunnassa, jossa erilaiset elintavat ja arvomaailmat kohtaavat jaetussa tilassa ja ajassa. (Healey 1992: 236.) Yksinkertaistetusti kommunikatiivinen rationaliteetti validoi tietoa ihmisten välisen kommunikaation ja yhteisymmärryksen kautta. Se ei kumpua toimien vaikutusten ja päämäärien suhteesta, vaan kommunikaation olemuksesta ja laadusta. (Alexander 2000: 246.)

Kommunikatiivisen rationaliteetin ideaalinen päämäärä on konsensus. Kommunikatiivinen rationaliteetti laajentaa järkeilyn keinot logiikasta ja empiirisestä tieteestä kaikkiin mahdollisiin tapoihin ymmärtää ja käsitellä tietoa. Validoinnin kriteerit syntyvät diskurssin kautta universaalien loogisten periaatteiden sijaan, vaikka myös niihin vetoaminen on täysin mahdollista. Hyviä ja oikeita toimia ovat ne, joista kussakin tilanteessa, hetkessä ja kontekstissa päästään yhteisymmärrykseen. Sellainen normi on siis oikeellinen, jonka kaikki osapuolet hyväksyvät vapaasti niin kutsutussa ideaalissa puhetilanteessa. Ideaali puhetilanne on keskustelutilanne, jossa kaikki asianosaiset osapuolet pääsevät vapaasti ilmaisemaan itseään. Keskustelun argumenttien sisällölle tai luonteelle ei aseteta reunaehtoja. Ne voivat olla yhtä hyvin analyttisiä kuin kerronnallisia. Jotta keskustelu säilyy ideaalina ja vapaana valtapyrkimyksistä, Habermasin mukaan argumentteja on arvioitava neljän kriteerin perusteella: ymmärrettävyys, vilpittömyys, legitimitetti ja totuusarvo. Näin keskustelun järkeilyprosessiin syntyy sisäinen dynaaminen kritiikkimekanismi. (Alexander 2000: 246; Healey 1992: 236-239.)

Kommunikatiivinen eli osallistava suunnittelu perustuu kommunikatiivisen rationaliteetin edellytysten luomiseen suunnitteluprosessissa. Healeyn (1992: 241-243) mukaan se on keino tuottaa tietoa ihmisten subjektiivisten kokemusten ja elämänkokemuksen kautta ja toisaalta löytää jaettuja arvoja ja käsityksiä. Suunnittelu on vuorovaikutusprosessi, jossa yksilöiden merkitysjärjestelmät ovat erilaisia. Suunnittelun tavoitteena on siis löytää riittävä yhteisymmärryksen taso yhteisesti hyväksyttävän ratkaisun luomiseksi. Suunnittelijan tehtävänä on luoda vuorovaikutukselle alustoja ja ruokkia sitä samalla ylläpitäen keskustelun sisäistä kritiikkiä.

#### **4.5.1 Kommunikaation edellytykset ja rajoitteet**

Ideaalisen diskurssin luominen on käytännössä yhtä mahdotonta kuin komprehensiivisen rationaliteetin toteuttaminen. Rationaliteetin rajoitteet ovat voimassa myös kommunikaatiossa. Forester (1980: 275-276) soveltaa Habermasin kriittistä kommunikaatioteoriaa suunnittelussa vallitseviin kommunikaation häiriöihin. Kriittinen suunnitteluteoria käsittää suunnittelun kansalaisten huomiota ohjaavana kommunikatiivisena toimintana instrumentaalisen ongelmanratkaisun sijaan.

Foresterin (1980: 277-278) mukaan mikä tahansa kommunikatiivinen toimi on paitsi väline, myös tulevaisuuden odotuksiin vaikuttava lupaus. Suunnittelu on osapuolten odotusten muovaamista. Suunnittelija esimerkiksi kuvailee tulevia hankkeita sekä ehdottaa ideoita ja argumentoi niiden puolesta. Kaikki nämä ovat kommunikatiivisia toimia, jotka ovat välttämättömiä mille tahansa inhimilliselle yhteistoiminnalle. Jotta vuorovaikutus ja viestintä olisivat mahdollisia, odotamme kommunikaation täyttävän Habermasin määrittelemät edellytykset:

1. Kommunikaatio on *ymmärrettävää*. Muussa tapauksessa olettaisimme sen merkityksettömäksi siansaksaksi emmekä kiinnittäisi siihen huomiota.
2. Kommunikaatio on *vilpitöntä*. Muussa tapauksessa emme luottaisi kehenkään, vaan olettaisimme kaikilla olevan pahantahtoisia motiiveja.
3. Kommunikaatio on *legitiimiä*. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilö viestii oman, osapuolten tunnustaman asemansa ja kontekstinsa mukaisesti. Esimerkiksi suunnittelijalta odotetaan suunnittelukohteeseen liittyvää ja asiantuntijaroolin mukaista kommunikaatiota eikä yhteistyöhön suostuta, ellei suunnittelijan valtuutusta pidetä oikeutettuna.
4. Kommunikaatio on *totta* eli se vastaa ulkoisia seikkoja, joita yleisesti pidetään totena. Muussa tapauksessa emme koskaan uskoisi, mitä kuulemme emmekä kykenisi kokeilemaan väittämien todenperäisyyttä jotakin totuuden vertailukohtaa vasten.

Nämä kriteerit ovat yhteisymmärryksen ja jaetun kokemuksen kulmakiviä. Niiden rikkominen aiheuttaa hämmennystä, epäluottamusta, suuttumusta ja epäuskoa. Valehtelu ja harhaanjohtaminen ovat mahdollisia vain, koska edellytyksiin lähtökohtaisesti luotetaan. Suunnittelun onnistuminen riippuu hyvin paljon kommunikaation onnistumisesta. Toisaalta julkishallinnon edustajina suunnittelijoihin kohdistuu painetta erilaisilta eturyhmiltä, jotka saattavat pyrkiä rikkomaan edellä mainittuja kommunikaation perusedellytyksiä omien tarkoitusperiensä ajamiseksi. (Forester 1980: 278.)

Kun suunnittelun luonne ymmärretään kommunikatiiviseksi, voidaan suunnitteluorganisaatioiden kohtaamia ongelmia ymmärtää eri tavalla. Suunnittelu on harvoin yhden henkilön työtä, vaan erilaisten asiantuntijuuksien yhteistoimintaa. Prosessit eivät ole muodollisia, vaan muodostuvat verkostoista ja kontakteista. Päätöksenteko ei ole vain johtamista, vaan sisäistä politiikkaa ja työyhteisön yhteisymmärryksen rakentamista. Suunnitelmat ja analyysien tulokset viestitään kommunikaatiolla, jolloin sanojen välissä välittyy muutakin kuin tuotetun tiedon itseisarvo. On merkitystä, mitä suunnittelija kertoo ja jättää kertomatta. Kommunikaation häiriöiden tuntemus mahdollistaa paitsi viestinnän selkeyttämisen, myös suunnittelijan poliittisen roolin hahmottamisen. (Forester 1980: 280-281) Puustinen (2004) luonnehtii, että suunnittelija on tiedon portinvartija. Suunnittelijan teknistä roolia tiedon tuottajana ei voi irrottaa tiedon poliittisesta luonteesta.

Kommunikaatioon pätevät samat inhimilliset rajoitteet kuin loogiseen rationaalisuuteen. Käyttäen samaa rationaliteetin rajoitteiden luokittelua, Forester (1982: 70-72) jakaa kommunikaation häiriöt neljään luokkaan sen perusteella, ovatko ne tilannekohtaisia vai systemaattisia ja väistämättömiä vai vältettävissä olevia. Häiriöiden perussyyt ja asteet ovat samat: kognitiiviset rajoitteet, työnjaon rajoitteet, pluralistinen manipulaatio ja systemaattiset valtarakenteet (ks. taulukko 2, s. 20).

Osa kommunikaation häiriöistä on tahattomia, satunnaisia ja inhimillisiä. Ihmisten puheesta ei aina saada selvää tai sitä ei tulkita tarkoitettulla tavalla. Lisäksi työnjaosta seuraa, että erilaisten osaamisalueiden vuoksi toimijoiden välisessä viestinnässä informaatiota häviää tai vääristyy. Sellaisiin tahattomiin häiriöihin on mahdollista varautua ja puuttua, eikä niitä pidä nähdä tahallisen harhaanjohtamisena. (Forester 1982: 70-71.) Suunnitteluorganisaatio saattaa kommunikatiivisilla toimillaan tahattomasti haitata osallistumista päätöksentekoon esimerkiksi käyttämällä vaikeaselkoista ammattikieltä ja määrittelemällä ongelmia liian tekni-

sesti. Forester kehottaa suunnitteluorganisaatiota kehittämään kommunikatiivisia strategioita vuorovaikutuksen luomiseksi, avoimuuden lisäämiseksi ja kansalaistoiminnan mahdollistamiseksi. (Forester 1980: 282-283.)

Jotkin häiriöt kuitenkin ovat systemaattisia ja tahallisia. Tällöin on kyse disinformaatiosta, joka on tietoinen hyökkäys kommunikaation neljää perusedellytystä vastaan. Ymmärrettävyyttä voidaan heikentää vaikeaselkoisella kielenkäytöllä tai kiinnittämällä huomio epäolennaisuuksiin. Suunnittelijan nauttimaa luottamusta tai näennäistä neutraliteettia voidaan käyttää värien odotusten luomiseen. Legitimiteettiä voidaan luoda ja käyttää omiin tarkoituksiin vetoamalla asiantuntijuuteen, yleiseen etuun tai todellista laajemmin ihmismassojen edustajuuteen. Totuutta voidaan vääristellä esittämällä vääristeltyjä väitteitä vaihtoehtojen kustannuksista, vaikutuksista tai toteutettavuudesta. (Forester 1982: 72.)

Ei ole syytä olettaa, että suunnittelija olisi aina syyllinen disinformaatioon, vaan se voi olla jokin muu osapuoli. Jos disinformaation muodoista ollaan tietoisia, niihin voidaan varautua ennalta ja soveltaa sopivia vastakeinoja. Suunnittelijakin aiheuttaa kommunikaation häiriöitä, eikä aina tahattomasti. Rajalliset resurssit, kiire ja suunnittelijaan kohdistuva poliittinen paine voivat luoda houkutuksen olla vähemmän rehellinen kuin tahtoisi omien ratkaisujen legitimoimiseksi. Tuottaessaan itse kommunikaation häiriötä ja disinformaatiota suunnittelijan ei pidä yllättyä, jos kansalaiset ovat epäluuloisia tai vihamielisiä suunnittelua kohtaan. (Forester 1980: 279; Forester 1982: 72-75) Tiedon ja vallan suhdetta käsitellään kohdassa 4.7.

## **4.6 Suunnittelun prosessien erilaiset rationaliteetit**

Alexander (2000) jakaa suunnittelutyön prosessit neljään tyyppiin: rationaaliseen suunnitteluun, kommunikatiiviseen toimintaan, koordinoivaan toimintaan ja ongelmien määrittelyyn (engl. framing). Nämä prosessit eivät ole toisensa poissulkevia, vaan muodostavat yhdessä suunnittelun käytännön kokonaisuuden. Ne kuvaavat erilaisia rooleja, joissa suunnittelu voi toimia. Vastaavalla tavalla suunnittelussa ei ole vain yhtä rationaliteettia, vaan suunnittelun eri osa-alueisiin liittyy rationaliteetin muotoja.

Rationaalisen suunnittelun prosessi kuvaa parhaiten mielikuvaa suunnittelusta teknisenä asiantuntijatoimintana. Se on yksilöiden ja organisaatioiden toimintaa itsenäisinä toimijoina. Toiminnan tavoitteina on sekä tulevien päämäärien asettaminen että keinojen valinta niiden saavuttamiseksi. Tälle toiminnalle on tyypillistä pyrkimys instrumentaaliseen ja substantiiviseen rationaliteettiin. (Alexander 2000: 247-248.) Ne ovat kuitenkin saavuttamattomia ideoita. Käytäntöön vaikuttavat Foresterin (1984) määrittelemät rationaliteetin rajoitteet ja sopeutumisstrategiat. Suunnittelussa voi olla esimerkiksi satisficing-toiminnan, inkrementalismen, pragmatismen ja strategisen rationaliteetin piirteitä. (Alexander 2000: 250.)

Kommunikatiivisessa toiminnassa suunnittelu on ryhmässä tapahtuva sosiaalinen prosessi, jossa toimijat voivat olla yksilöitä tai organisaation yksiköitä. Toiminta koostuu suunnittelijoiden väittämistä, suunnitelmien luomista kertomuksista ja tutkimustyön retoriikasta. Tämän toiminnan ihanteena on puhdas habermasilainen kommunikatiivinen rationaliteetti. Luonnollisesti ihmiset eivät pyri vuorovaikutuksella ainoastaan täydelliseen ja vilpittömään yhteisymmärrykseen, vaan siinä ovat läsnä kommunikaation häiriöt ja rajoitteet. Siitä huoli-

matta kommunikatiivista rationaliteettia voidaan lähestyä suunnittelun vuorovaikutustilanteissa niin suunnitteluorganisaatioiden sisäisessä kuin osapuolten välisessä kanssakäymisessä. Myös strateginen rationaliteetti on tietynlainen rajoittuneen rationaliteetin kommunikatiivinen vastine. Kommunikatiivisella rationaalisuudella on mahdollisia sovelluksia myös esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa. (Alexander 2000: 248-250.)

Koordinoivassa toiminnassa kokonaiset organisaatiot suunnittelevat keskenään haluttujen päämäärien saavuttamista. Strategisessa suunnittelussa luodaan edellytyksiä koordinoitulle toiminnalle. Strateginen rationaliteetti on vuorovaikutuksen hallitseva piirre. Sille ominaisesti toimintaa ohjaa päätöksentekotilanteen ja osallisten toimijoiden luoma konteksti. Päätöksenteko on kuitenkin kytköksissä vuorovaikutukseen, joten toiminnassa on myös kommunikatiivisen rationaliteetin ominaisuuksia. Muiden osapuolten hyväksynnän saaminen on omien tavoitteiden saavuttamisen edellytys. Täydelliseen konsensukseen ei kuitenkaan pyritä, koska se voisi merkitä omien tavoitteiden hylkäämistä. Kommunikaatioiden luonteeseen ja mahdollisiin häiriöihin vaikuttaa siis jatkuvasti taustalla vaikuttava strateginen tilanearvio. (Alexander 2000: 251.)

Ongelmien määrittely ja kehystäminen on suunnittelun prosessi, jolla luodaan kehikko tulevaa päätöksentekoa ja toimintaa varten. Strateginen suunnittelu on suuressa määrin tällaista kehystämistä, jossa pienten muutosten sijaan määritellään suuria ja kauaskantoisia aikomuksia ja uusia toiminnan paradigmoja. Prosessi on vuorovaikutteista arvokeskustelua, minkä tyyppinen keskustelu on kommunikatiivisen rationaliteetin perimmäisiä tarkoituksia. On selvää, että toimijat tuovat siihen omia ideologioita ja strategisia elementtejään. Keskustelussa toimijoiden rationaliteetti kumpuaa arvoista ja saa substantiivisia ja strategisia muotoja, mutta koska itse prosessin kohteena ovat arvot toiminnallisten päätösten sijaan, sen korkein validoiva rationaliteetti on kommunikatiivinen. (Alexander 2000: 251.)

## **4.7 Tieto ja valta**

Friedmann (1998) pitää suunnitteluteorian suurimpana ongelmana sen suhtautumista valtaan. Hän määrittelee suunnittelun olemukseltaan tiedon ja toiminnan kytkeväksi suhteeksi, jolloin valta on tiedon kontrollointia. Friedmann jakaa vallan kahteen tyyppiin: ensinnäkin vallaksi painostaa, rajoittaa ja hallita muita toimijoita ja toisaalta vallaksi, joka mahdollistaa ihmisten toiveiden ja vapauksien toteutumisen yhteiskunnassa.

Flyvbjerg (2002: 354-355) on samaa mieltä siitä, että suunnittelussa ja yhteiskunnassa laajemminkin on sokeutta vallalle. Länsimaisissa demokratioissa vallitsee edelleen rationaliteetin ja vallan erillisyyden ideaali, jonka mukaan valtaa käytetään päätöksentekoon ongelmista vasta sen jälkeen, kun niistä on saatu tietoa. Siinä on suuri ero siihen, miten valta ja rationaliteetti todellisuudessa suhtautuvat toisiinsa. Todellisuudessa valta valikoi ja muovaa tietoa. Suunnittelun muodollisessa koulutuksessa ei anneta valmiuksia vallan kohtaamiseen ja ymmärtämiseen. Opetus perustuu ajatukseen, että tieto on valtaa. Sitä ei opeteta, onko tieto aina merkityksellistä ja kuka päättää, mikä informaatio pääsee suunnitteluun vaikuttavan tiedon asemaan. Tieto voi olla niin tärkeää, että vaikutusvaltaiset tahot pyrkivät vaimentamaan sitä ja tuottamaan tietoa, joka palvelee niiden tarkoitusperiä.

Flyvbjerg (1998; 2002: 355-361) on tutkinut vallan vaikutusta Aalborgin keskustan uudistamisprojektissa. Hän havaitsi, että paikallinen kauppakamari oli noussut vaikutusvaltaiseen



asemaan. Se pääsi tarkistamaan suunnittelijoiden ehdotuksia ennen lautakunnan ja kaupunginvaltuuston käsittelyä, jolloin se oli tosiasiallinen vallankäyttäjä päätöksenteossa. Kauppakamari pyrki suojelemaan autoliikenteen edellytyksiä keskustassa, koska uskoi autoilijoiden olevan parhaita asiakkaita keskustan liikkeille. Suunnittelijat puolestaan näkivät autoliikenteen uhkana keskustan viihtyisyydelle ja elinvoimaisuudelle. Syntyi kahden rationaliteetin konflikti, jonka ratkaisemiseksi selvitettiin keskustan asiakkaiden kulkutapajakaumaa. Selvitys paljasti, että kauppakamari oli liioitellut autoilijoiden merkitystä keskustan kaupalle. Tämä tieto ei kuitenkaan saanut kauppakamaria kannattamaan autoliikennettä rajoittavia toimenpiteitä, mutta se lakkasi vastustamasta joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistäviä toimia. Kauppakamarin näkökannan voitto johti lopulta siihen, että keskustan uudistushanke epäonnistui täysin tavoitteissaan vähentää autoliikennettä ja parantaa liikenneturvallisuutta. Kauppakamarin intressit muokkasivat projektia, johon vaaleilla valituilla päättäjillä oli vain nimellistä valtaa. Flyvbjergin johtopäätös on, että vallan ja rationaliteetin vuorovaikutus on epätasapainossa vallan hyväksi. Vallan rationaliteetti on muille tuntematon, kun taas rationaliteetilla ei ole sellaista valtaa, jonka toimintalogiikkaa valta ei osaisi ennakoita.

#### 4.7.1 Rationaliteetin ja vallan suhde

Tutkimuksestaan Flyvbjerg (1998) johtaa kymmenen väittämää rationaliteetin ja vallan suhteesta:

1. Valta määrittelee todellisuutta. Sen välineenä on valta määritellä rationaliteetteja ja tehdä tulkintoja asioiden tilasta.
2. Rationaliteetti on riippuvainen vallan kontekstista. Valta hämärtää rationaliteetin ja rationalisaation rajan ja tekee rationaalisuuden merkityksettömäksi. Vallan kommunikaatiolle on ominaista intressejä vahvistava retoriikka. Disinformaation avulla epärationaalinen kommunikaatio saavuttaa konsensuksen.
3. Vallankäytön pääasiallinen strategia on rationaalisuudeksi verhoiltu rationalisaatio. Rationalisaatio on vallan keino määritellä haluttu todellisuus. Vallan rationaalisuus on rationalisoinnin avulla rakennettu julkisivu.
4. Suurempi valta merkitsee vähemmän rationaalisuutta. Koska valta määrittelee todellisuutta, suuremmalla vallalla on vähemmän tarvetta ymmärtää objektiivista todellisuutta. Rationaalisten argumenttien puute on usein vihje vallan läsnäolosta. Toisaalta valta myös tietoisesti karttaa todellisuutta, joka ei palvele sen tarkoitusperiä, ja hakeutuu kohti ideologista rationalisaatiota, tietämättömyyttä, petosta ja itsepetosta.
5. Vakaat valtasuhteet ovat tyypillisiä politiikalle, julkishallinnolle ja suunnittelulle. Konflikteja vältetään ja ne vakiintuvat nopeasti uusiksi valtasuhteiksi.
6. Valtasuhteita luodaan ja muokataan jatkuvasti. Aalborgin tapauksessa kauppakamari oli suhteita solmimalla ja ylläpitämällä noussut lähes institutionaaliseen vallankäyttäjän asemaan.
7. Vallan rationaliteetilla on pidempi historia kuin rationaliteetin vallalla. Valistuksen aikana syntyneet ideat demokratiasta ja järjen voimasta ovat nuoria ja hauraita ideoita ikäikaisten perinteiden ja etuoikeuksien rinnalla. Demokratia ja vapaus eivät koskaan tule valmiiksi ja vakiksi vaan vaativat jatkuvaa ponnistelua.
8. Avoimessa konfliktissa rationaalisuus taipuu vallan edessä. Tällöin vakaisissa oloissa vallitsevat tiedon ja vallan suhteet väistyvät valtojen keskinäisen kamppailun tieltä.

9. Rationaliteetin ja vallan suhteet ovat ominaisempia vakaille valtasuhteille kuin konflikteille. Ne vakauttavat ja luovat valtasuhteita. Esimerkiksi rationaalisesti perusteltu päätös legitimoii päätöksentekijän valtaa. Vakaat valtasuhteet eivät kuitenkaan ole välttämättä tasapuolisia ja oikeudenmukaisia.
10. Rationaalisuuden valta on vakaisissa valtasuhteissa eikä konflikteissa. Se menestyy parhaiten neuvotteluissa ja konsensukseen pyrkivässä vuorovaikutuksessa. Rationaalisuuteen pyrkivä demokraattinen hallinto toimii vakaiden valtasuhteiden rajoitteissa siinä missä kapea-alaiset eturyhmät ovat vapaampia ajamaan intressejään kaikin käytettävissä olevin keinoin.

#### 4.7.2 Tieto ja valta suunnittelussa

Foresterin (1982: 68-69) mukaan tieto on valtaa myös suunnittelijalle. Hän rakentaa kantansa kuvailemalla suunnittelijalle viisi erilaista roolia suhteessa tiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen. Ne kuvaavat suunnittelijan vallan lähdettä ja suhdetta poliittiseen päätöksentekoon. Roolien tarkoituksena ei ole toimia yhtenä suunnittelijan toimintamallina, vaan suunnittelija voi valikoida ja yhdistellä niitä tilanteen mukaan.

Ensimmäinen on teknikon rooli. Siinä tekninen informaatio on valtaa, koska se mahdollistaa ongelmien ratkaisemisen. Teknikkorooli on suunnittelulle hyvin perinteinen ja kritisoitu rooli, jossa politiikkaan suhtaudutaan varsin naiivisti ajatellen, ettei se kuulu suunnittelijalle. Kuitenkin politiikka on luonut koko teknikon roolin, jolloin herää kysymys, kenen etuja ja millä tavoin teknikkorooli palvelee. (Forester 1982: 68-69.)

Inkrementalistisessa roolissa tieto on valtaa, koska se vastaa organisaation tarpeisiin. Sen avulla saadaan päätöksiä hyväksytyksi ja tiedetään, miten ongelmia vältellään. Vallan luonne on sellainen, että osapuolet ovat riippuvaisia toisiltaan saatavasta informaatiosta. Tämän tyyppistä valtaa on vaikea valjastaa kovinkaan suurten tavoitteiden ajamiseen organisaation ulkopuolella. Inkrementalismi ei pyri suunnittelutyön kehittämiseen ja hylkää suunnittelijoiden ammattietiikan pyrkiessään lähinnä luovimaan ongelmien seassa. (Forester 1982: 68-69.)

Liberaalin asianajajasuunnittelijan silmissä tieto mahdollistaa pluralistiseen politiikkaan osallistumisen. Huomion kohteena on tiedon avoin välittäminen ja asiantuntijuuden tarjoaminen heikoimmassa asemassa oleville, jotta he voivat haastaa vahvojen osapuolten vallan. Tällainen näkemys kuitenkin sivuuttaa valtavinoumien rakenteellisen luonteen ja tyytyy hoitamaan niiden oireita syiden sijaan. (Forester 1982: 68-69.)

Strukturalistin roolissa tiedon merkitys on vain vahvistaa olemassaolevia valtarakenteita ja säilyttää niiden nykytila. Tieto on legitimaation ja rationalisaation väline, ja suunnittelijan roolia siinä asemassa pidetään väistämättömänä. Kehitysmahdollisuuksia ei nähdä, vaikka valta- ja suunnittelujärjestelmien sisäiset ristiriidat niitä tarjoaisivatkin. (Forester 1982: 69.)

Viidentenä on edistyksellisen suunnittelijan rooli. Hänelle tieto mahdollistaa kansalaisten osallistamisen suunnitteluun ja mahdollistaa huomion kiinnittämisen niihin yhteiskunnan rakenteisiin, jotka vääristävät tiedonkulkua. Edistyksellinen suunnittelija tuntee vallan taipu-

muksen disinformaation tuottamiseen ja pyrkii ennakoimaan sekä ehkäisemään sitä. Vaikeutena on, että suunnittelija tarvitsee omaan käyttöönsä oikeaa tietoa poliittisen järjestelmän toiminnasta. (Forester 1982: 69.)

### 4.7.3 Suunnittelijan valta Suomessa

Puustisen (2004: 58-59; 63-64) haastattelututkimuksessa suomalaiset kaavoittajat tunnistavat oman valtansa tiedon tuottamisessa ja valitsemisessa. Kokonaisuutena vallan määrä arvioidaan melko runsaaksi. Muodollinen valta perustuu institutionaaliseen asemaan päätöksenteon valmistelijana ja esittelijänä. Suunnittelijat valmistelevat päätöksentekoa aineistoa, jolloin heille avautuu mahdollisuuksia vaikuttaa niin suunnittelun tavoitteisiin kuin ratkaisuihin. Suunnittelijoiden ja päättäjien suhde ei kuitenkaan ollut suunnittelijoille täysin selkeä. Vaikutusmahdollisuuksien koettiin kasvavan kokemuksen ja virka-aseman myötä, kun pääsee enemmän tekemisiin päättäjien kanssa. Omia vaikutusmahdollisuuksia ei aina tunnusteta vallankäytöksi.

Suunnittelijat käyttävät valtaa arvottamalla tietoa ja kontrolloimalla sen kulkua osallisille ja päättäjille. He keräävät suuren määrän tietoa erilaisista lähteistä. Tiedon määrä ja monimutkaisuus on kasvanut, ja suunnittelijan ammattitaidon olennaiseksi osaksi nähdään kyky hallita ja yhdistellä tietoa sekä ylläpitää kokonaiskuvaa. Se koetaan asiana, joka erottaa suunnittelijan osallisista ja päättäjistä. Muilla ei ole samanlaista mahdollisuutta perehtyä asioiden kokonaisuuksiin. Muut osapuolet ovat myös riippuvaisia suunnittelijan antamista vaikeaselkoisten suunnitelmien kuvauksista, mikä mahdollistaa huomion ohjailun. Kaikki tieto kulkee suunnittelijan työpöydän kautta, jolloin sitä päästään tulkitsemaan, yhdistelemään ja valikoimaan halutulla tavalla. Myös suunnittelijan valitsemat työtavat mahdollistavat erityyppiset painotukset tiedon käsittelyssä esimerkiksi suosimalla tai rajoittamalla osallistavia menetelmiä. Suunnittelijoilla on lisäksi hyvät mahdollisuudet ajaa asioita pitkäjänteisesti ja hyödynittää verkostojaan. (Puustinen 2004: 58-59; 63-64.)

## 5 Yleinen etu suunnittelun oikeutuksena

Yleinen etu on ollut aina keskeinen käsite suunnittelun oikeutuksesta puhuttaessa. Se on jopa ainoa erilaisia suunnittelun muotoja yhdistävä tekijä. Nykyaikaisessa suunnitteluteoriassa yleistä etua suunnittelun oikeuttajana tai ylipäänsä käyttökelpoisena käsitteenä on kuitenkin kritisoitu runsaasti. (Moroni 2004: 151-152) Kritiikki kohdistuu selkeän yleisen edun määrittelyn vaikeuteen tai mahdottomuuteen. Kuitenkin yleinen etu on säilyttänyt merkityksensä suunnittelijoiden ammattikunnassa. Vapaisiin markkinoihin puuttumisen oikeutus on pitkään perustunut jonkinlaisen yleisen edun toteuttamiseen. Siinäkin tapauksessa, että yleinen etu käsitteenä hylätään, samoja kysymyksiä on käsiteltävä jonkin muun käsitteen avulla. (Campbell ja Marshall 2002.)

Suunnittelun kontekstissa yleistä etua voidaan Alexanderin (2002) mukaan käsitellä kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin se toimii julkisen vallan tekemän suunnittelun oikeuttajana. Toiseksi se on suunnittelutyön eettinen normi ja ohjaava tavoite. Suunnittelijat itse ko-

kevat yleisen edun yleensä tässä merkityksessä. Siitä johdettu kolmas merkitys on, että yleisen edun on silloin toimittava käytännöllisenä kriteerinä suunnittelun ja suunnitelmien laadullisessa arvioinnissa.

Yleinen etu on erityisen keskeinen modernistiselle komprehensiivis-rationaaliselle suunnitteluperinteelle. Sen tehtäviin kuuluu kokonaisvaltaisten yleissuunnitelmien laatiminen tarkemman suunnittelun ohjaamiseksi sekä alemman tason suunnittelun koordinointi yleisen edun vahvistamiseksi. Näiden tehtävien toteuttaminen edellyttää kokonaisvaltaiselta suunnittelijalta yleisen edun hahmottamista. Ajatuksena on, että rationaalisella suunnitteluprosessilla voidaan määrittää yleinen etu ja sitten käyttää sitä toimintavaihtoehtojen ja myöhempien suunnitelmien arvioinnin välineenä. Komprehensiivisen suunnittelun huippuaikana yleisen edun olemassaoloa ja suunnittelijan kykyä sen tunnistamiseen ei juurikaan kyseenalaistettu. (Moroni 2004: 152.)

## 5.1 Yleisen edun olemassaolo

Yleisen edun olemassaoloa tarkastellessa on erotettava sen kaksi olemusta, jotka ovat proseduraalinen ja substantiivinen. Proseduraalinen yleinen etu liittyy poliittiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluprosesseihin. On yleisesti hyväksytty ja kiistaton asia, että avoin ja demokraattinen päätöksenteko sekä hyvän hallintotavan noudattaminen julkisissa prosesseissa ovat yleisen edun mukaisia asioita. Tällöin yleinen etu on sisäänrakennettuna niitä sääteleviin normeihin. (Alexander 2002: 234.)

Substantiivinen yleinen etu liittyy päätösten ja toimenpiteiden sisältöön ja seurauksiin. Suunnittelun oikeutuksena pidetään yleisesti sitä, että yleisen edun nimissä puututaan vapaiden markkinoiden toimintaan. Tällöin substantiiviselle yleiselle edulle tarvitaan selkeä määritelmä, jota voidaan käyttää paitsi suunnittelun tavoitteena ja ammattikunnan eettisenä ohjenuorana, myös suunnitelmien sisällöllisen arvioinnin välineenä. Substantiivisen yleisen edun olemassaolo on kuitenkin kiistelty aihe. (Alexander 2002: 227, 234.) Yleisen edun merkitys suunnittelua oikeuttavana käsitteenä kyseenalaistetaan, koska sille ei voida antaa selkeää merkitystä. Sitä pidetään vain tapana ilmaista preferenssejä tai kullissina, joka estää suunnittelun vaikutusten todellisen arvioinnin. (Campbell ja Marshall 2002: 164.)

Alexander (2002) ja Moroni (2004) tulkitsevat substantiivisen yleisen edun olemassaoloa vastaan esitetyn kritiikin kolmella tavalla. Ensimmäinen on, ettei tosiasiallista yleistä etua ole olemassa. Toinen on, että se ei voi olla olemassa yksilötason ulkopuolisena kokonaisvaltaisena arvona. Kolmas on, että yleistä etua ei pitäisi olla olemassa muiden arvojen yläpuolelle nostettuna arvona.

Ensimmäisen tulkinnan mukaan nykyajan pluralistisessa yhteiskunnassa ei voi olla olemassa tosiasiallista yleistä etua. Yhteisöt ja eturyhmät ovat niin erilaisia ja jakautuneita, ettei niiden välillä ole sellaisia jaettu arvoja tai etuja, jotka täyttäisivät yleisen edun määritelmän. Yleisen edun sijaan on olemassa vain erilaisia kilpailevia etuja. Siksi suunnittelijan rooliin ei voi kuulua tällaisten yhteisten etujen löytäminen eikä hän voi olla niitä ymmärtävä ja yhdistävä osapuoli. Pluralismin olemassaoloa ja luonnetta tuskin voi kiistää. Toisaalta sekin jättää tilaa vähintään poliittisissa prosesseissa dialogisesti syntyvälle yleiselle edulle, jonka olemassaolo voidaan todeta päätöksen jälkeen (*ex post*). (Alexander 2002: 235; Moroni 2004: 153.)

Alexander huomauttaa myös, että yhteiskunnan ja poliittisen järjestelmän olemassaolo ylipäänsä kielii jonkinlaisen kaikkia eturyhmiä yhdistävän yhteisen edun olemassaolosta.

Toisen väittämän mukaan yleistä etua ei voi olla olemassa ihmisten välisenä tai heistä ulkopuolisena arvona, joka ylittää henkilökohtaiset arvostukset. Väite perustuu liberaaliin individualistiseen ajattelutapaan, jonka mukaan ainoastaan yksilöt ovat legitimejä moraalisia toimijoita, jotka tulee huomioida julkisen päätöksenteon kohteina. Yhteisöt, instituutiot ja kulttuuriset rakenteet eivät voi siis tuottaa oikeutettuja moraalisia väittämiä. Yhteiskunnan tehtäväksi jää vain yksilöiden hyvinvoinnin turvaaminen. Väittämä hyökkää yleisen edun historiallis-kulttuurisia tai yhteisöllisiä määrittelyjä vastaan. Myöskin utilitaristinen yleinen etu saa kritiikkiä, vaikka sen lähtökohtana on yksilöiden subjektiiviset edut. Utilitarismi ei varsinaisesti huomioi yksilöitä, vaan pelkkiä arvotettuja hyötyjä, jotka aggregoidaan yhdeksi summaksi. (Alexander 2002: 235; Moroni 2004: 154-156.)

Liberalistinen kritiikki ei täysin kiistä minkäänlaisen yleisen edun olemassaolon mahdollisuutta. Yksilön etua ei myöskään tarjota yleisen edun vaihtoehdoksi. Liberalismin periaatteena on löytää yhteisesti hyväksyttäviä moraalisia arvoja, vaikka käsitykset hyvästä elämästä olisivat eriäviä. Esimerkiksi deonttinen yksilön oikeuksia turvaava yleinen etu on mahdollinen. Oikeutettavissa oleva julkinen valta on sellainen, johon ei ole sisäänrakennettuna yhtä käsitystä hyvästä elämästä ja joka ei tarpeettomasti puutu yksityiselämään kuuluihin asioihin. (Alexander 2002: 235; Moroni 2004: 156-157, 162.)

Kolmas tulkinta on, ettei yleistä etua pitäisi olla olemassa muita arvoja ylemmän tasoisena substantiivisena arvona, koska arvoja ei voi yleispätevästi laittaa järjestykseen. Tämän perustana on arvojen pluralismin hyväksyminen, jolloin eri ihmisten ja ryhmien arvot ovat eettisesti tasaveroisia eikä niitä voi arvioida yhteismitallisesti. (Moroni 2004: 157.) Moroni (2004: 157-158) jakaa arvopluralismin ei-skeptiseen ja skeptiseen arvopluralismiin. Ei-skeptisen näkemyksen mukaan pluralistisessa yhteiskunnassa on niin paljon erilaisia mahdollisia arvoja, ettei julkinen valta voi edistää vain tiettyjä arvoja yleisen edun nimissä. Sen sijaan sen on mahdollistettava mahdollisimman suuren arvojen kirjon ja erilaisten elämäntapojen olemassaolo. Yhdessä elämiseen ei tarvita yhteisiä arvoja, vaan arvopluralismin tunnustavat instituutiot. Moroni (2004: 161) toteaa, että ei-skeptinen arvopluralismi sisältää ristiriidan, koska se hyväksyy samanaikaisesti arvojen täydellisen pluralismin sekä tietynlaisen toivot-tavan institutionaalisen järjestelmän olemassaolon.

Skeptisen arvopluralismin näkemysten mukaan yleistä etua ei voi olla olemassa siitä syystä, että mitään julkisen vallan päätöstä ei kyetä oikeuttamaan millään rationaalisilla perusteluilla. Julkisen päätöksenteon ongelmien luonne on niin monimutkainen ja visainen, että on mahdotonta määrittää mitä etua ja kenen tavoitteita sen pitäisi palvella. Lisäksi esimerkiksi postmoderni ajattelu kyseenalaistaa universaalien normien ja siten myös yleisen edun olemassaolon. Yleinen etu nähdään vahvasti konsensukseen perustuvana, jolloin sitä ei voi olla monimutkaisesta todellisuudesta sosiaalisesti rakennettujen käsitysten ulkopuolisena. Yleisestä edusta ei siksi voi luoda selkeästi määritettyä ja sovellettavissa olevaa normia. (Alexander 2002: 236; Moroni 2004: 159-160.) Moroni (2004: 161) kritisoi skeptistä arvopluralismia kapeasta ja positivistisesta rationaalisuuden määritelmästä ja pitää mahdollisena arvoja koskevan rationaliteetin syntymistä pluralistisissa olosuhteissa.

Moroni (2004: 162-164) pohtii, minkälainen yleinen etu olisi löydettävissä suunnittelussa pluralististen ja liberalististen teorioiden pohjalta. Hän esittää sellaisten suunnittelun kannalta olennaisten sosiaalisten ja poliittisten oikeuksien tunnistamista, joita instituutioiden tulisi suojella. Yleinen etu olisi jonkin yksittäisen edun sijaan kenen tahansa potentiaalinen etu. Yhteenvetona hän toteaa, ettei yleisen edun käsitettä ole todistettu vääräksi ja että se on jossain muodossa välttämätön. On keinoja määrittää sellainen yleinen etu, joka kestää myös monimutkaisen ja pluralistisen yhteiskunnan olosuhteet. Campbell ja Marshall (2002: 181) eivät hyväksy pelkkiä proseduraalisia ja dialogisia yleisen edun määritelmiä. Suunnittelussa ratkaisuja ei voi konsensuksen puutteessa jättää loputtomiin avoimiksi, eikä sellaisella avoimella keskustelulla voida heidän mukaansa ylläpitää tärkeitä yhteisiä arvoja. Suunnittelu julkisen vallan toimintana syntyi, koska todettiin olevan olemassa asioita, joiden nauttiminen on jokaisen etu, mutta tuottaminen ei kenenkään etu.

## 5.2 Yleisen edun määritelmiä

Tässä osassa käsitellään yleisen edun muodollisia määritelmiä. Ne ovat utilitarismin kaksi muotoa sekä yhtenäinen, deonttinen ja dialoginen yleinen etu. Määritelmiä voi luonnehtia karkeasti kolmella ominaisuudella. Ensimmäinen on se, onko yleisen edun fokus päätöksenteon prosesseissa vai niiden tuloksissa. Proseduraalinen yleinen etu edellyttää siis päätökseltä tiettyjen ehtojen täyttämistä ollakseen yleisen edun mukainen. Lopputuloksissa ilmenevä eli substantiivinen yleinen etu edellyttää, että päätöksenteko johtaa yleisen edun mukaisiin seurauksiin. Toinen ominaisuus on yleisen edun etuperusta eli se, minkälaisista yksilöllisistä tai yksilötason ylittävistä kollektiivisista eduista yleinen etu muodostuu. Kolmas ominaisuus on se, määritetäänkö edut subjektiivisesti yksilön kokemina vai objektiivisesti ulkopuolisesta näkökulmasta. Tässä osassa käsiteltävät yleisen edun määritelmät sekä niiden luonnehdinnat ovat taulukossa 3.

*Taulukko 3. Yleisen edun määritelmät (Alexander 2002: 229; Campbell ja Marshall 2002: 174)*

<b>Määritelmä</b>	<b>Fokus</b>	<b>Etuperusta</b>	<b>Subjektiivisuus</b>
Utilitarismi	tulokset	yksilöllinen	subjektiivinen
Muunneltu utilitarismi	tulokset	yksilöllinen	objektiivinen
Yhtenäinen yleinen etu	tulokset	kollektiivinen	objektiivinen
Deonttinen yleinen etu	prosessi	yksilöllinen	objektiivinen
Dialoginen yleinen etu	vuorovaikutusprosessi	eturyhmäkohtainen	subjektiivinen

### 5.2.1 Utilitarismi

Utilitarismissa yleinen etu tarkoittaa yksilöiden kokeman yhteenlasketun hyödyn maksimointia. Suunnitelman arviointi yleisen edun kannalta edellyttää yksittäisten hyötyjen tunnistamista, arvottamista ja yhteen laskemista eli aggregointia. (Alexander 2002: 230.)

Yksilö on keskeinen utilitarismille. Se ei puhtaimmillaan tunnusta minkään erillisen yleisen edun olemassaoloa, vaan ainoastaan yksilö voi subjektiivisesti tuntea oman etunsa ja kokemansa hyödyn. Looginen johtopäätös olisi, ettei julkinen valta kykene toimimaan yksilöiden

edun nimissä ja sen toimivalta on minimoitava. On kuitenkin tunnustettu, että yksityiset edut voivat olla ristiriidassa sellaisen yleisemmän edun kanssa, joka lisää yleistä kokonaishyvintä. Utilitarismin ajatusta on sen seurauksena muunnettu siten, että tarvitaan julkista valtaa arvioimaan yksilöiden etuja objektiivisesti. Yksilöt eivät kaikissa tapauksissa ymmärrä omaa etuaan, varsinkaan etukäteisessä arvioinnissa. Vertauskuvana kenkää sovittava henkilö tietää, puristaako jalassa oleva kenkä, mutta ei voi tietää etukäteen, mikä kenkä puristaa. Sen sijaan asiantunteva suutari voi etukäteen arvioida kenkien sopivuutta. Tämä tulkinta yksilön etujen objektiivisuudesta on ominainen modernistiselle ajattelutavalle. Yleisen edun määrittely annetaan ulkopuoliselle asiantuntijalle, joka punnitsee yksilöiden etuja keskenään tehden eettisiä valintoja. (Alexander 2002: 230; Campbell ja Marshall 2002: 167-168, 175.)

Utilitaristisen yleisen edun tärkeimpiä sovelluksia ovat taloudelliset arviointimenetelmät, joissa hyötyjä pyritään arvottamaan rahallisesti. Yksi sellainen työkalu on hyöty-kustannusanalyysi, joka nousi keskeiseen rooliin erityisesti infrastruktuurihankkeiden suunnittelussa 1960-luvulta alkaen. Hyöty-kustannusanalyysin suurin kritiikki kohdistuu siihen, että se ei huomioi hyötyjen jakautumista vaan ainoastaan niiden nettosummaa kustannuksiin nähden. Lisäksi yksittäisten hyötyjen arvottaminen on käytännössä mahdotonta. Ne ovat erilaisia laadultaan, suuruudeltaan ja kestoltaan eivätkä keskenään vertailukelpoisia. (Alexander 2002: 230; Campbell ja Marshall 2002: 174-176.)

## 5.2.2 Yhtenäinen yleinen etu

Yhtenäisen yleisen edun määritelmät perustuvat ulkopuoliseen, objektiiviseen, näkemykseen. Ne perustavat yleisen edun yhteisiin moraalisiin velvollisuuksiin, jotka ylittävät yksilöiden intressit. Yhtenäisen yleisen edun perusta on siis kollektiivisissa eduissa eikä aggregoiduissa yksilöllisissä intresseissä. (Campbell ja Marshall 2002: 174)

Yksi yhtenäisen yleisen edun peruste on yhteiskunnan järjestys ja vakaus, jotka edellyttävät yhteisesti hallittua julkista valtaa. Tällöin yleinen etu samaistuu julkisen vallan etuihin ja ehdotusten objektiivisella arvioinnilla määritetään, ovatko ne yleisen edun mukaisia eli ovatko ne yhteensopivia julkisen vallan etujen kanssa. Suunnittelussa tätä määritelmää sovelletaan esimerkiksi arvioitaessa, täyttävätkö uudet suunnitelmat tai hankkeet voimassaolevien kaavojen ja rakennusmääräysten asettamat ehdot. (Alexander 2002: 230-231.)

Toinen yhtenäistä yleistä etua puoltava peruste on sosiaalinen oikeudenmukaisuus. On olemassa erilaisia epätasaisuuksia esimerkiksi varallisuuden tai henkilökohtaisten ominaisuuksien jakautumisessa. Julkisen vallan tehtävänä on silloin toteuttaa uudelleenjakoa niiden korjaamiseksi. (Alexander 2002: 231; Campbell ja Marshall 2002: 176.)

Kolmanneksi on olemassa sellaisia yhteiskunnallisia arvoja ja periaatteita, joiden katsotaan yleisesti ylittävän yksittäisten etujen painoarvon. Lisäksi yksilöillä ei välttämättä ole riittävästi tietoa ja ymmärrystä omien etujensa hahmottamiseen. (Campbell ja Marshall 2002: 176-177.)

Nämä lähtökohdat tähtäävät yleisen edun arvopohjaiseen määrittelyyn ja suunnitelmien arvioimisen sen perusteella, miten ne sopeutuvat yhteisön normeihin. On kuitenkin mahdollista kyseenalaistaa yhtenäisen yleisen edun edellytyksenä olevan yhteiskunnallisen yksimielisyyden aitous sekä tulkintoja tekevien instituutioiden legitimitetti. Yhtenäisen yleisen

edun määritelmät muodostavat itse asiassa rekursiivisen dialogisen ja deonttisen määrittelyn kehän. Siinä poliittinen diskurssi synnyttää uusia yleistä etua määrittäviä normeja, joita sovelletaan julkisen hallinnon eri yhteyksissä. (Alexander 2002: 231-232.) Deonttista ja dialogista yleistä etua käsitellään seuraavaksi.

### 5.2.3 Deonttinen yleinen etu

Deonttinen yleinen etu perustuu normien noudattamiseen. Sitä ei määritellä utilitaristisesti toimien seurausten kautta vaan oikeuksien ja oikeudenmukaisuuden kautta. Deonttisesta näkökulmasta edut ovat yksilöllisiä, mutta objektiivisesti määritettyjä. Huomio on yleensä prosessissa eikä lopputuloksissa. Deonttinen ajattelu on keskeistä liberaalille perinteelle. Se painottaa yksilönvapauksien toteutumista yhteiskunnassa, jossa on ristiriitaisia ja epäyhteensopivia yksilöllisiä etuja ja arvoja, mutta kuitenkin jaettuja käsityksiä oikeudesta. (Alexander 2002: 229, 232; Campbell ja Marshall 2002: 178.)

Suunnittelun kontekstissa deonttinen yleinen etu tarkoittaa osallisten oikeuksien turvaamista. Keskeisiä oikeuksia ovat muun muassa osallistumisoikeus, omaisuuden suoja, oikeus tasapuoliseen kohteluun sekä suunnitteluprosessin avoimuus ja läpinäkyvyys. Deonttista yleistä etua tulkitaan vertaillen osapuolten oikeuksien toteutumista esimerkiksi valitusten oikeuskäsittelyssä tai hallinnollisia päätöksiä tehdessä. (Alexander 2002: 232-233; Campbell ja Marshall: 177-178.)

Tätä yleisen edun määritelmää voi kritisoida siten, että yleiseen etuun vetoaminen päätöksenteon sääntönä kätkee ne ideologiset lähtökohdat, joilla tapauskohtainen yleisen edun tulkinta tehdään (Alexander 2000: 233). On myös olemassa ero oikeuden ja oikein tekemisen välillä, ja ihmisillä on eriarvoiset mahdollisuudet hyödyntää oikeuksiaan. Vahvoilla yksilön oikeuksilla on taipumus juurruttaa epätasa-arvoa, ja yksilönvapauksiin keskittyminen voi jopa estää julkisen päätöksenteon kokonaan, kun yksityiset edut ajavat yhteisön etujen edelle. (Campbell ja Marshall 2002: 179.)

### 5.2.4 Dialoginen yleinen etu

Dialogisessa määritelmässä yleinen etu muodostuu osapuolten välisissä vuorovaikutusprosesseissa harkinnan ja konsensuksen kautta. Dialoginen yleinen etu liitetään usein demokraattisen yhteiskunnan instituutioihin, jotka välttävät avointa konfliktia pyrkimällä avoimeen keskusteluun ja yhteisten ratkaisujen tekemiseen. Painotus on prosesseissa ja yleisen edun perusta on osallisten ryhmien intressit kollektiivisen edun sijaan. (Campbell ja Marshall 2002: 179-180.)

Dialogisesta määritelmästä voisi tehdä johtopäätöksen, että toimivassa demokratiassa kaikki poliittisen järjestelmän tuottamat päätökset ovat yleisen edun mukaisia. Ongelmana on, että silloin oletetaan poliittisilla prosesseilla ja instituutioilla olevan universaali ja kyseenalaistamaton hyväksyntä. Asia on tuskin koskaan näin, vaan on mahdollista, että toimivaltaisten päättäjien päätös ei ole yleisen edun mukainen. Lisäksi tämä tulkinta estää julkisen edun käyttämisen kriteerinä päätöksentekoa edeltävässä ehdotuksen arvioinnissa (*ex ante*), mikä on keskeinen osa suunnittelijoiden työtä. (Alexander 2002: 233.)



Toinen näkökulma dialogiseen yleiseen etuun on kommunikatiiviseen rationaliteettiin pohjautuva kommunikatiivinen toiminta. Siinä normi on oikeutettu, jos kaikki osalliset hyväksyvät sen keskustelun tuloksena ja vapaaehtoisesti. Tällaiset prosessit kohtaavat kuitenkin tosielämässä käytännöllisiä rajoitteita. Kaikki mahdolliset osalliset eivät voi koskaan osallistua keskusteluun kattavasti. Lisäksi kommunikatiivista rationaliteettia häiritsevät inhimilliset taipumukset kommunikaation vääristelyyn esimerkiksi retoriikan ja disinformaation keinoin. (Campbell ja Marshall 2002: 180-181.)

Dialoginen yleinen etu painottuu prosessiin. Se ei siis edellytä päätöksen syntymistä, mikä heikentää relevanssia tosielämän tilanteiden kannalta. Idealistiset mallit eivät kykene kohtaamaan pluralistisen yhteiskunnan todellisuutta, jossa vallitsee syvään juurtuneita erimielisyyksiä. Ne estävät yleisen edun määrittelyn pelkän vuorovaikutuksen kautta, koska suunnittelussa on lopulta tehtävä ratkaisuja jonkin edun hyväksi ja saatava asioita päätökseen. (Campbell ja Marshall 2002: 180-181.)

### **5.3 Yleinen etu suomalaisessa suunnittelussa**

Puustinen (2004: 79-90) on tutkinut haastattelemalla suomalaisten kaavoittajien käsityksiä yleisestä edusta. Kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että jokin yleinen etu on olemassa, mutta selkeää määritelmää sille ei osattu antaa. Näkemykset vaihtelivat objektiivisesta yleisestä edusta subjektiiviseen tapauskohtaiseen. Yleisestä edusta huolehtiminen nähtiin kuuluvan joko suunnittelijalle, jolloin se perustuu objektiiviseen asiantuntemukseen, tai demokraattiselle poliittiselle järjestelmälle, jolloin yleinen etu on poliittisten päättäjien ja suunnittelijoiden yhteisellä vastuulla. Joidenkin näkemysten mukaan yleinen etu syntyy poliittisessa päätöksenteossa esimerkiksi suunnittelun tavoitteiden asettelun kautta. Tällöin suunnittelijan tehtävänä olisi tuoda esiin huomioitavia, mahdollisesti varjoon jääviä näkökulmia. Suunnittelijat kokivat epäluottamusta poliitikkojen kykyyn huolehtia yleisestä edusta kapea-alaisen intressien edistämisen sijaan. Tässä yhteydessä kaavoittajan neutraliteettia korostettiin.

Yleisen edun katsottiin kohdistuvan tiettyihin ryhmiin. Se saattaa tarkoittaa mahdollisimman suuren asukasjoukon tai heikkojen ja hiljaisten ryhmien etua. Yksityisten tahojen, kuten maanomistajien tai uusien hankkeita vastustavien asukkaiden, intressit koettiin yleiselle edulle vastakkaisina, mutta niiden tasapuolisen kohtelun katsottiin kuuluvan yleiseen etuun. Yleisen edun substantiivinen sisältö liitettiin pääosin hyvän elinympäristön kriteereihin, kuten virkistys- ja luontoarvoihin, viihtyvyyteen, turvallisuuteen, sosiaaliseen sekoittumiseen ja esteettisiin arvoihin. Muita yleiselle edulle annettuja sisältöjä ovat kestävyys- ja taloudellisuusnäkökulmat, konfliktien sovittelu, kokonaisuuden hallinta ja tulevaisuuteen varautuminen. Puustisen tutkimuksessa osallistumisprosessi ei saanut painoarvoa yleisen edun dialogisena määrittelytapana. Se nähtiin kanavana, jota pitkin yksityiset intressit pääsevät ääneen ja voivat häiritä äänekkäillä kannanotoillaan suunnittelijan ajamaa yleistä etua. (Puustinen 2004: 81-88.)

Puustinen (2004: 79-80, 90) analysoi suunnittelijoiden näkemyksiä myös professiotutkimuksen näkökulmasta. Käytännössä kaikki tutkimukseen osallistuneet kaavoittajat katsoivat toimivansa yleisen edun vartijana. Sitä perusteltiin neutraaliudella, asiantuntemuksella ja virka-aseman suomalla valtuutuksella. Yleiseen etuun vetoaminen on Puustisen mukaan tyypillinen tapa vahvistaa ammattikunnan professionaalista asemaa. Kaavoittajien asiantuntemuk-

seen kuuluvan teoreettisen tiedon katsotaan antavan heille kyvyn määritellä ongelmia ja ratkaisuja objektiivisesti. Haastatellut kaavoittajat tosin painottivat ammattitaidossaan käytännöllisen työkokemuksen merkitystä. Tällöin kaavoittajat ovat teoreettisen osaamisen sijaan omaksuneet työnsä kautta ammattikunnan kulttuurin, arvot ja normit.

### 5.3.1 Kuntatyyppi yleisen edun luonnehtijana

Hytönen ym. (2012) soveltavat Alexanderin (2002), Campbellin ja Marshallin (2002) sekä Moronin (2004) määritelmiä yleisestä edusta Suomen hallintorakenteisiin ja suunnittelujärjestelmään. He ottavat tarkastelun viitekehykseksi Roivaisen kuntatyyppittelyn, jossa kunnat jakautuvat hallintotavan perusteella viranhaltijakuntiin, palvelukuntiin ja kansalaiskuntiin. Viranhaltijakunta edustaa perinteistä julkishallinnon olemusta ja kaksi muuta ovat sen erilaisia kehityssuuntia, jotka painottavat joko tehokkuutta tai demokraattisuutta. Tutkimuksessa selvitetään kuntapäätäjien ja virkamiesten näkemyksiä yleisestä edusta. Merkittävää on, että kaikki pitävät sitä tärkeänä suunnittelutyön kannalta, vaikka määritelmät vaihtelevat.

Viranhaltijakunta on byrokraattinen, ja sen päätöksenteko noudattaa komprehensiivis-ratonaalisia pyrkimyksiä. Hallinnon oikeutus perustuu virkavaltaan sekä normeihin. Kuntalaiset ovat passiivisessa asemassa hallinnon kohteina. Yleisen edun määrittely tapahtuu objektiivisesti esimerkiksi utilitaristisen hyöty-kustannusanalyysin keinoin. Sekä proseduraalinen, normien mukainen menettely, että substantiivinen, neutraalin asiantuntemuksen tuottama lopputulos, ovat merkityksekkäitä yleisen edun toteutumiselle. Viranhaltijakunnan tyypissä yleinen etu tarkoittaa universaaleja, objektiivisesti määritettyjä ja luonteeltaan subjektiivisia periaatteita, joita suunnittelussa tulee toteuttaa. Sellaisia ovat esimerkiksi luonto- ja virkistysarvojen sekä kulttuuriarvojen turvaaminen. Yleisen edun määrittelyn katsotaan kuuluvan viranhaltijalle, jonka uskotaan kykenevän asiantuntemuksensa avulla arvioimaan kuntalaisten tarpeita tasapuolisesti ja objektiivisesti. Osallistumiselle ei anneta kuin muodollista arvoa, koska kuntalaisten ei nähdä kykenevän suunnitteluongelmien ymmärtämiseen. (Hytönen ym. 2012: 137, 140-141.)

Palvelukunta soveltaa yritysmaailman toimintamalleja tuottaakseen kuntalaisille palveluita mahdollisimman tehokkaasti. Palveluita ulkoistetaan, yhtiöitetään ja kilpailutetaan. Kuntalaiset ovat asiakkaita, joiden preferenssejä selvitetään markkinatutkimuksen menetelmin. Julkisen vallan oikeutus perustuu tehokkuuteen ja yleinen etu käsitetään subjektiivisten preferenssien muodostaman markkinakysynnän kokonaisuutena. Sitä ei välttämättä käsitellä utilitaristisesti aggregoituina arvotettuina hyötyinä. Yleinen etu on luonteeltaan substantiivinen, koska merkitsevää on toiminnan vaikuttavuus ja kuntalaisten tyytyväisyys. Palvelukunnassa yleinen etu hahmottuu yritysmaailmasta tutuilla tehokkuuden ja kilpailukyvyn käsitteillä. Suunnittelun tavoitteina on kunnan elinvoimaisuus ja elinkeinojen tukeminen. Kunnan ja kuntalaisen suhde hahmottuu asiakkuutena, jolloin yleiseksi eduksi nähdään lähinnä resurssien tehokas käyttö ja markkinakysyntään vastaaminen. Vaikeasti arvotettavat arvot, kuten kulttuuriarvot, eivät nouse niin merkittävään asemaan palvelukunta-ajattelussa. (Hytönen ym. 2012: 137, 141-142.)

Kansalaiskunnassa kuntalaiset ovat aktiivisia toimijoita. Päätöksenteko on julkisen vallan, yksityisten toimijoiden ja kuntalaisten yhteistyötä ja keskustelua. Hallinnossa korostetaan osallistumismahdollisuuksia sekä avoimuuden periaatteita. Yleinen etu määritetään dialogi-

sesti julkisessa keskustelussa, jolloin se on tapaus- ja kontekstisidonnainen sekä proseduraalisesti painottunut. Kansalaiskuntamalli ei tutkimuksessa noussut esiin merkittävänä yleisen edun ilmenemismuotona, vaikka esimerkiksi läpinäkyvään hallintoon ja osallistumiseen liittyviä ajatuksia tulikin esiin. (Hytönen ym. 2012: 137, 141-142.)

Yleisvaikutelma Hytösen ym. tutkimustuloksista on, että yleisen edun paradigma jakautuu perinteiseen komprehensiivis-rationaaliseen viranhaltijakuntaan ja nykyaikaiseen markkina-liberaaliin palvelukuntamalliin. Tutkimuksen tekohetkellä on ollut nähtävissä siirtymä palvelukunnan ajattelutapaa kohti. Suunnittelussa 1990-luvulta alkaen puheenaiheena ollut kommunikatiivinen toiminta ei näytä laajentuneen koskemaan yleisen edun määrittelyvaltaa.

Sekä Hytösen ym. että Puustisen havainnot antavat kuvan, että suomalaisten kunnallisella tasolla toimivien suunnittelijoiden työtä leimaa vielä tällä vuosituhannella luottamus asian-tuntijan kykyyn edistää objektiivisesti kaikkien etua, vaikka sen tarkka substantiivinen määrittely koettiin hankalaksi. Hankaluudesta huolimatta yleisen edun fokus on suunnittelutyön tuloksissa eikä prosessissa, jossa yleinen etu on helpompi määrittää kiistattomasti. Yleisen edun luonne nähdään vahvasti kollektiivisena ja objektiivisena. Subjektiiviset yksilöiden edut koetaan korostetusti kapea-alaisina intresseinä, jotka ovat ristiriidassa yleisen edun kanssa ja pyrkivät estämään sen toteutumista. Yleinen etu ei siis koostu yksilöiden eduista, vaan sitä on puolustettava niiltä. Suunnittelijoilla on alusta asti käsitys yleisestä edusta, jolloin kommunikaatioprosesseja ei koeta merkittäväksi keinoksi saada diskurssin kautta tietoa yleisestä edusta.

Näitä käsityksiä yleisestä edusta yhdyskuntasuunnittelun oikeutuksena on varsin helppo kritisoida itseoikeutetuiksi ja epäreflektiivisiksi. Ne eivät kestä kovin hyvin aiemmin esiteltyä teoreettista tarkastelua, mutta toisaalta teoriapohjaa ei yleensä pidetäkään tärkeänä suunnittelun käytännön kannalta. Yleisestä edusta voi muodostua julkisivu suunnittelijakunnan rakenteellistuneiden normien edistämiseksi.

## 6 Tulokset

Tässä luvussa kootaan keskeiset havainnot tutkimusaineistosta tutkimuskysymyksiä vastaavien teemojen kautta. Sitaatit ovat suoria lainauksia haastatteluista.

### 6.1 Yleiskaavatyön rationaalisuus

Rationaalisuus oli haastateltaville hankala kysymys. Osa totesi suunnittelun suoralta kädeltä rationaaliseksi, osa taas lähti empien purkamaan kysymystä. Nopeimmissa vastauksissa oli suorastaan puolustava sävy, ikään kuin kysymyksen esittäminen rationaalisuudesta kyseenalaistaisi implisiittisesti suunnittelijoiden legitimitetin. Reaktioista sai käsityksen, että suunnittelijat kokevat asiassa jonkinlaista ristiriitaisuutta. Seuraavaksi analysoidaan, minkälaisia näkökulmia rationaliteetteihin haastattelut avasivat.

### 6.1.1 Tavoitteiden määrittäminen

*”Kun tavoitteita asetetaan, niihin kuuluu päästä. Jos ei pyri kohti tavoitteita, niin mitä työtä se on?”*

Yleiskaavan tavoitteet on asetettu työohjelmassa sekä yleiskaavan visio 2050:ssa. Haastatteluissa painotettiin erityisesti visiovaiheen merkitystä tavoitteiden asettamisessa ja myöhempien ratkaisujen hahmottelussa. Väestönkasvuun vastaaminen ilmeni haastatteluissa tärkeimpänä tavoitteena. Se on lähtökohta, joka ohjaa toimintaa yksittäisten suunnittelijoiden rationaliteetin ulkopuolisena vaikuttimena. Lähes kaikki muut yleiskaavatyön osat ovat suunnittelun rationaliteetin sisäisiä muuttujia, joihin on voitu vaikuttaa.

Visiointivaihe oli yhden haastattelun mukaan avoin. Vision teemat muodostettiin viraston sisäisissä pohdintoissa, selvitystyössä ja yhteistyössä muiden virastojen kanssa. Työn edessä tietyt tavoitteet kiteytyivät ja toiset putosivat pois. Tavoitteiston pääkohdat eli verkostokaupunki, viherverkko ja kantakaupungin laajentaminen hahmottuivat nopeasti.

Yleiskaavan tavoitteet eivät kuitenkaan tulleet kaupunkisuunnitteluvirastolle annettuina, vaan sillä oli iso osa niiden valmistelussa päätöksentekoon. Haastatteluissa pidettiin tärkeänä aktiivista vuorovaikutusta lautakunnan kanssa sen sitouttamiseksi suunnitteluprosessiin. Erityisesti korostettiin suunnittelun alkuvaihetta, jossa lautakunta päättää lähtökohdista ja sisällöllisistä painotuksista.

Kaupungin tiivistämistä luonnehdittiin ideologiaksi, joka on nykyaikainen trendi ja vastavoima hajautuvalle yhdyskuntarakenteen kehitykselle. Tiivistäminen ei siis ole pelkkä instrumentaalinen keino vaan suunnittelun rationaliteettia ohjaava arvo. Kantakaupunki nähdään ideaalisena kaupunkiympäristönä, jota halutaan tuottaa lisää. Toisaalta ideologia kuvattiin myös kielteisessä mielessä aikaisessa vaiheessa vakiintuneeksi ratkaisumalliksi. Liika ideologisuus voi johtaa valittujen ratkaisujen rationalisointiin ja estää ongelmiin reagoimisen. Flyvbjergin (1998) mukaan suurempi valta tarvitsee vähemmän rationaliteettia, koska se saavuttaa tavoitteensa ilman. Suunnittelun mahdollisesti vahva ideologisuus voi siten olla viite suunnittelujärjestelmän korkeasta autonomiasta.

### 6.1.2 Yleiskaavan kokonaisrationaliteetti

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) käsittelee suunnittelua välineellisesti rationaalisena toimintana. Laki sisältää yleisiä tavoitteita eli päämääriä, joita suunnittelulla on edistettävä ja huomioitava. Itse suunnitteluprosessiin laki ei juurikaan ota kantaa. Laki velvoittaa suunnitelman sekä tarkasteltavien vaihtoehtojen vaikutusten selvittämiseen, mikä viittaa ideaaliin pyrkimykseen comprehensiivisesti rationaalisesti toimintatapaan. Yleiskaavaa laadittaessa onkin tehty runsaasti työtä eri selvitysten ja arviointien eteen, ja kaavaselostuksessa vaikutusten selostamiseen on omistettu oma osionsa. On kuitenkin pantava merkille, että selvitystyö on painottunut nimenomaan tehdyn kaavaratkaisun eikä vaihtoehtojen tutkimiseen. Yleiskaavaratkaisun vaihtoehdot käsitellään lyhyesti selostuksen yhdellä sivulla (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016: 101). Yleiskaavan kokonaisuuden rationaliteettia ei siis voi kuvailla comprehensiiviseksi, koska ratkaisu ei syntynyt vaihtoehtojen vaikutusten selvittämisestä, vaan valitun vaihtoehdon vaikutukset selvitettiin.

Yleiskaavatyön lähtökohdat eli jäljellä olevan yleiskaavavarannon arviointi ja väestöprojektioiden laadinta olivat asiantuntijaluonteisia selvityksiä, joiden valmisteluun ei liittynyt juurikaan vuorovaikutusta. Kuitenkin suurimman väestönkasvun skenaarion valinta yleiskaavan lähtökohdaksi oli lautakunnan tekemä poliittinen päätös. Valitut lähtökohdat kehystävät koko myöhempää valmisteluprosessia ja esiintyivät myös haastatteluissa toistuvasti tavoitteiden ja ratkaisujen perusteluissa. Väestönkasvun mahdollistaminen yleiskaavan korkeatasoisena päämääränä heijastelee sen asettaneiden päättäjien ja suunnittelijoidenkin arvomaailmaa.

Yksi haastateltu toi esiin yleiskaavan merkityksen tulevan asemakaavoituksen ja liikennesuunnittelun juridisena selkänäjana. Tämä yleiskaavan rooli merkitsee varautumista pluralistiseen konfliktiin ja päätöksenteossa oleviin valtarakenteisiin. Vastustajien toimia on ennakointi esimerkiksi minimoimalla mahdolliset valitusperusteet. Toimintaympäristöön sopeutuminen sekä muiden toimijoiden tavoitteiden ja toiminnan ennakointi ilmentävät strategista rationaliteettia.

Yleiskaavaa kuvailtiin myös kehitysalustaksi ja neuvottelupöydäksi, joka mahdollistaa arvokeskustelun ja asioiden yhteensovittamisen. Tässä merkityksessä yleiskaava on substanttiivisen suunnitelman lisäksi proseduraalinen alusta poliittisen päätöksentekojärjestelmän rationaliteeteille ja saa korkeatasoisia eturyhmien välisiä kommunikatiivisia piirteitä. Yleiskaava ilmentää poliittisen prosessin synnyttämää konsensusta. Ei voi kuitenkaan sanoa, että se olisi puhtaasti kommunikatiivisen rationaliteetin tulos, koska osapuolten valtasuhteilla on ollut suuri vaikutus lopputulokseen.

Näiden havaintojen perusteella yleiskaavan kokonaisuuden rationaliteetti riippuu siitä, miten rationaliteetin toimija rajataan. Jos toimija on koko Helsingin päätöksenteko- ja valmistelukoneisto, yleiskaava näyttäytyy substantiivisesti rationaalisen yhteisesti hyväksytyjen arvojen ohjaamana toimena. Jos taas yleiskaavaa katsotaan keskenään kilpailevien eturyhmien ja valmistelusta vastaavien viranomais tahojen yhdessä tuottamana suunnitelmana, osapuolten rationaliteetti saa enemmän strategisia ja kommunikatiivisia piirteitä. Haastattelut osoittivat myös suunnittelijoiden strategisen rationaliteetin suhteessa seudun muihin kaupunkeihin ja valtioon.

Alexander (2000) tyypittelee suunnittelun neljään erilaiseen prosessiin, joille on ominaisia tietyt rationaliteetin muodot. Yleiskaavan laatiminen on strategista suunnittelua, joka asettuu kahden prosessin välimaastoon. Se on ensisijaisesti ongelmien määrittelyä ja kehystämistä ja jossain määrin koordinoivaa toimintaa.

Koordinoiva toiminta on organisaatioiden välistä keinojen hakemista päämäärien saavuttamiseksi. Tällaista koordinoitua on ollut yleiskaavaluonnoksen ja -ehdotuksen laatiminen organisaatiotason näkökulmasta. Siihen kuluu kaupunkisuunnitteluviraston, poliittisen päätöksenteon ja muiden tahojen kesken tapahtunut vuorovaikutus, joka on ohjannut ja muovannut yleiskaavan laatimista ja hyväksymistä. Toiminta on ollut strategista vuorovaikutusta, jolla osapuolet ovat hakeneet hyväksyntää näkökannoilleen. Koordinoivassa toiminnassa rationaliteetti on strateginen ja toiminnan luonne kommunikatiivinen, mikä on tuonut mukanaan kommunikaatiolle ominaiset häiriöiden ja vallankäytön mahdollisuudet.

Ongelmien kehystämistä on yleiskaavan lähtökohtien ja tavoitteiden asettelu sekä visiointivaihe, joissa on asetettu kauaskantoisia tavoitteita ja tulevan toiminnan suuntaviivoja. Toiminta on arvolähtöistä ja rationaliteetin luonne kommunikatiivinen ja strateginen. Alexanderin (2000) mukaan ongelmien kehystäminen on varsinaista strategista suunnittelua, joka luo puitteet myöhemmälle organisaatioiden keskinäiselle koordinoivalle toiminnalle. Tässä mielessä yleiskaava jakautuu selvästi kahteen vaiheeseen, joista ensimmäisessä asetettiin pitkän tähtäimen tavoitteet ja toisessa vaiheessa keskityttiin niiden muotoilemiseen tilallisesti. Haastatellut kutsuivat yleiskaavakarttaa, prosessin lopputuotetta, strategiseksi, mutta oikeastaan strategisuus on ollut suunnittelijoiden toiminnassa prosessin alkuvaiheessa, jossa asetettiin kokonaan uusi paradigma kaupungistumisen ongelmien ratkaisemiselle.

### 6.1.3 Valmistelutyön rationaliteetit

*”On se aika rationaalinen. Siis, ensin määritellään tavoitteet ja sitten etsitään keinot niiden toteuttamiseksi. Se on vaan näin. Toki siellä on sitten osioita sisällä, jotka ovat hämäämpiä, ’irrationaalisia’, ja liittyvät kaikenlaisiin poliittisiin tavoitteisiin ja keskustelun kautta syntyneisiin ajatuksiin.”*

Suunnittelua luonnehdittiin haastatteluissa melko rationaaliseksi prosessiksi. Monet haastatellut näkivät instrumentaalisen rationaalisuuden perusasetelman, jossa määritetään ensin tavoitteet ja sitten keinot niiden toteuttamiseksi, olevan läsnä jossain muodossa. Haastatellut kuitenkin lisäsivät, että käytännössä valmisteluun liittyy paljon ”kaaosta” ja ”hämäriä” asioita. Niillä tarkoitetaan suunnittelussa vaikuttavaa politiikkaa ja tapoja, joilla uudet ideat prosessoituvat organisaation keskuudessa. Valmistelussa kerrottiin tulevan ajoittain täyskäännöksiä päättäjien antamien ohjeiden ja päätösten perusteella.

Ratkaisuista itsestään ei tehty erillisiä päätöksiä visiovaiheen jälkeen, vaan ne kiteytyivät yleiskaavaluonnoksen valmistelussa sekä visioinnin että pragmaattisen tarkastelun kautta. Valmistelu oli keskusteleva prosessi, jossa ratkaisuja työstettiin säännöllisesti pidettävissä työkokouksissa ja muussa vuorovaikutuksessa suunnittelijoiden kesken.

Haasteeksi ratkaisujen ja tavoitteidenkin laatimisessa mainittiin strategisen suunnittelun tasolla pysyminen. Vaikeutena on huomioida muilta osapuolilta ja kaupunkilaisilta tulevat toiveet niin, että kaupungin omat strategiset tavoitteet voidaan säilyttää.

Yleiskaavaluonnoksen laatiminen ei alkanut puhtaalta pöydältä, vaan lähtökohtien lisäksi tehtyihin ratkaisuihin vaikuttivat sekä olemassa olevan kaupunkiympäristön rajoitteet että aiemmin tehtyjen päätösten ja suunnitelmien antamat reunaehdot. Vaihtoehtoja ei ole voitu tunnistaa ja tutkia vapaasti komprehensiivisen rationaliteetin ideaalin mukaisesti, koska toimintamahdollisuudet ovat riippuvaisia aiemmista päätöksistä ja vakiintuneista käytännöistä. Niistä poikkeaminen aiheuttaisi yleiskaavaratkaisun purkautumisen ja prosessin pitkittymisen tai estymisen kokonaan.

Kahden haastatellun mukaan vaihtoehtoja yleiskaavan ratkaisuille ei juuri nähty. Syitä tähän voivat olla ensinnäkin rationaliteetin rajoitteet, jotka estävät kaikkien mahdollisten ratkaisujen kartoittamisen. Toinen vaikuttaja on poliittiset reunaehdot ja ratkaisujen ideologisuus, joka sulkee pois joitakin ratkaisumalleja. Todettiin, että prosessin pitkä kesto on vahvistanut

yleiskaavaratkaisun perusteluja ja muiden vaihtoehtojen mahdottomuutta. Kun asioita on selvitetty pitkään, myös käsitys vallitsevan kehityksen muuttamisen tärkeydestä on vahvistunut.

Suunnittelijan toimintaa todettiin ohjaavan aikataulun ja valmisteluprosessin luomat reunaehdot. Yleiskaavalta edellytetään tiettyjä asiakirjoja sekä kattavia perusteluja määrätyistä näkökulmista. Toteamusta voidaan tulkita niin, että prosessin vaatimusten ja rajallisten resurssien vuoksi kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja ja vaikutuksia ei voida selvittää. Resurssien rajallisuus nähtiin myös positiivisessa valossa, koska se pakottaa perustelemaan ratkaisut huolellisesti. Rajoittunut rationaliteetti voi johtaa suurempaan itsekritiikkiin ja reflektointiin arvojen tärkeydestä.

Lautakunta on ollut keskeisessä roolissa ratkaisujen valinnassa. Lautakunta antoi palautetta, toiveita ja jatkosuunnitteluohjeita ja lopulta teki päätökset. Päättäjiltä kerrottiin tulleen syötteitä myös prosessin aikana. Suunnittelijat keskusteleivat päättäjien kanssa jatkuvasti eivätkä vain päätöksenteon yhteydessä. Erityisesti päällikkötason suunnittelijat osallistuivat tapamisiin ja vastasivat yhteydenottoihin.

Ratkaisujen hakemisessa on erään suunnittelijan mukaan paljon pragmaattisuutta. Silloin ratkaisut eivät ole loogisesti johdettuja, vaan seurauksiltaan hyviksi arvioidut ratkaisut ovat perusteltuja. Pragmaattisuus on lähellä rajoittunutta rationaalisuutta ja satisficing-toimintaa sikäli, että se ei edellytä kaikkien toimintamahdollisuuksien tunnistamista ja tutkimista, vaan tyydyttävän ja toimivan ratkaisun löytämistä.

Haastatteluvastauksista ilmeni kaavoituksen toimintaympäristössä tapahtunut muutos aiempaa pluralistisempaan suuntaan. Se on ilmennyt julkisen keskustelun vaikutuksen vahvistumisena ja monenlaisten vaihtoehtosuunnitelmien mukaantulona suunnittelutyöhön. Eri ongelmat ja äänet pääsevät ääneen. Vaihtoehtosuunnitelmien merkitystä ansiokkaina puheenvuoroina ja tuen ilmaisuina kiiteltiin. Suunnittelijoiden esityksiä on haastettu politiikassa ja julkisessa keskustelussa, ja paineen perusteella niitä on muutettukin.

Perinteistä rationaalisuuskäsitystä kritisoitiin siitä, että se perustuu aiempaan tietoon. Tällöin tavanomaisin analyysimenetelmin ei voida tarkastella aivan uusia ratkaisuja, jotka ulottuvat vuosikymmenien päähän. Aiempaan tietoon perustuvia malleja ei siis nähty aina tulevaisuudessaakin pätevän tiedon lähteenä. Ongelmaksi nähtiin myös, ettei yhteismitattomia ja ei-rahallisia arvoja pystytä käytössä olevilla menetelmillä painottamaan tarpeeksi. Jotkin arvot, kuten alueen viihtyisyys, tuottavat myös suoraa rahallista arvonlisää. Rajoittuneen rationaliteetin näkökulmasta kaikkia mahdollisia vaikutuksia ei voikaan selvittää kattavasti, eikä inkrementalismin kannalta edes tarvitse. Rationaliteetin teoriat hyväksyvät myös intuitiiviset arviot, joten vaikeasti mitattavat arvot ovat eivät sinänsä estä rationaalista suunnitteluprosessia. Ne eivät vain sopeudu käytössä oleviin työkaluihin.

Samassa yhteydessä mainittiin tavoitelähtöinen vaikutusten arviointi. Sillä on tutkittu tulevaisuuden skenaariosta takaperin kohti nykypäivässä tarvittavia toimenpiteitä, joilla skenaario mahdollistuu. Tavoitelähtöinen vaikutusten arviointi voi toteutustavastaan ja -prosessistaan riippuen toimia haluttujen tavoitteiden rationalisoinnin keinona eli rakenteellisen valankäytön muotona, mutta yhtä hyvin strategisesti orientoituneen rationaliteetin työkaluna, jolla määritetään keinot halutun tavoitteen saavuttamiseksi.

Yritysjärjestöjen ja kauppakamarin kanssa kerrottiin tehdyn yhteistyötä yleiskaavan valmistelun alusta lähtien. Yritysten toimintaedellytyksiä on selvitetty myös kaupunginkanslian elinkeino-osaston kanssa. Yritysten suhtautuminen yleiskaavaan on ollut osin konservatiivinen. Erityisesti ajoneuvoliikenteeseen vaikuttaviin ratkaisuihin on suhtauduttu kriittisesti. Joillakin alueilla yleiskaavan ratkaisuja on muutettu maltillisemmiksi yritysten vaikutuksesta. Vuorovaikutus ei kuitenkaan ole yritysten yksisuuntaista vaikutusta, vaan kaupunki on pyrkinyt ylläpitämään vuoropuhelua yritysmaailman kanssa. Yritysvuorovaikutuksessa voi vetää yhteyksiä Flyvbjergin (2002) havaintoihin Aalborgin uudistamisesta, jossa kauppakamari oli päässyt määräävään rooliin suunnittelussa. Yksi haastateltu totesi, että kauppakamarin näkemykset ovat päässeet esille julkisessa keskustelussa ja saaneet vahvistusta sitä kautta. Yritysten vaikutusvalta ei välttämättä ole Helsingissä yhtä suurta, mutta samankaltainen autoliikennettä suosiva rationaliteetti näyttää olevan olemassa. Kiinnostavaa olisi myös selvittää, ovatko yritysjärjestöt kaavan laatimisprosessissa tasavertaisessa asemassa asukkaisiin ja asukasyhdistyksiin nähden.

Suunnittelijoiden henkilökohtainen rationaliteetti riippuu asemasta organisaatiossa. Päällikötason haastateltu luonnehti työnkuvaansa strategiseksi toimijaksi, joka toimii keskustelukumppanina eri sidosryhmien, hallintokuntien, seudun toimijoiden ja päättäjien kanssa. Suunnittelijat puolestaan totesivat tavoitteiden olevan pitkälti ylhäältä annettuja. Yksittäinenkin suunnittelija voi kuitenkin tuottaa ideoita ja tietoa vastuualueidensa erityispiirteistä yhteiseen keskusteluun ja sitä kautta vaikuttaa tehtäviin ratkaisuihin. Ylemmällä tasolla henkilökohtainen rationaliteetti saa strategisia piirteitä ja enemmän toimintavapauksia arvojen, tavoitteiden ja toiminnan suhteen. Tavallinen suunnittelija on osa suunnitteluorganisaatiossa vallitsevaa rationaliteettia. Vain yksinkertaisia teknisiä ongelmia ratkaistessaan voi suunnittelijan rationaliteetti olla rajoittunut instrumentaalinen rationaliteetti.

Yhteenvetona haastateltujen käsityksistä suunnittelutyön rationaalisuudesta voi todeta, että se ei ole instrumentaalisesti rationaalinen prosessi, jossa etsitään suoraviivaisesti ratkaisuja annettuihin ongelmiin. Kun verrataan haastattelutuloksia Alexanderin (2000) suunnitteluprosesseihin, nähdään yleiskaavatyön vastaavan kommunikatiivisen toiminnan kuvausta. Toimijat ovat yksittäisiä suunnittelijoita ja pieniä organisatorisia ryhmiä. Ratkaisuihin pyritään luomaan konsensus keskustelun ja väittelyn kautta, ja kaikki suunnittelijat saavat tuoda keskusteluun omia näkemyksiään. Haastatteluissa korostui yleissuunnitteluosaston ja viraston sisäisen keskustelun tärkeys, ja kommunikatiivinen rationaliteetti osoittautuu yleiskaavasuunnittelun pääasialliseksi rationaliteetiksi.

#### **6.1.4 Kommunikatiivisuus yleiskaavan valmistelussa**

Kaikki haastatellut toivat esiin suunnittelutyön kommunikatiivisen luonteen. Ratkaisut muotoutuivat suunnittelijoiden keskuudessa työkokouksissa. Vaikutteita haettiin muista kaupungeista, ja myös julkista keskustelua seurattiin herkillä korvalla. Myös yksittäisellä suunnittelijalla on ollut vaikutusvaltaa ratkaisuihin erityisesti omalla vastuualueellaan. Ideoita on jalostettu viraston sisäisessä keskustelussa ja koeteltu jatkuvasti peilaamalla niitä kokonaisuuteen. Yleiskaavan ratkaisut syntyivät sekä ylhäältä annetuista tavoitteista että ruohonjuuritasolta tulleista ideoista. Valmistelutyössä hyödynnettiin alueellisten suunnittelijoiden paikallistuntemusta.



Haastatellut korostivat vuorovaikutuksen tärkeyttä suunnittelun kaikissa vaiheissa. Eri tahot eivät kuitenkaan ole vuorovaikutuksessa tasavertaisessa asemassa. Haastattelujen perusteella suurin painoarvo on varsin luonnollisesta päättäjien antamalla palautteella. Myöskin tärkeää ja määrällisesti suurinta on asiantuntijoiden välinen keskustelu. Asukasvuorovaikutuksella on ollut pienin vaikuttavuus yleiskaavaan, mutta sillekin annettiin arvoa.

Yksi haastateltu kuvaili asukasvuorovaikutustilaisuuksia hyviksi ja pidetyiksi. Suunnittelijat ovat prosessin aikana kiertäneet kaupunkia runsaasti kertomassa yleiskaavasta. Tilaisuuksissa vuorovaikutus on ollut vähemmän kärjekästä kuin kirjallisissa mielipiteissä, eikä väärinkäsityksiä ole syntynyt juuri lainkaan. Huolenaiheet ovat usein olleet samankaltaisia ja tiedottamisella on onnistuttu tyyntymään huolia.

Vuorovaikutuksen todettiin myös koetelleen suunnittelijoita. Rationaliteettien näkökulmasta vuorovaikutus haastaa suunnittelijan omaa rationaliteettia ja asettaa sen avoimeksi kritiikille. Toisaalta mainittiin, että vuorovaikutuksen luoman paineen vuoksi esimerkiksi kaupunkibulvardiratkaisusta on pidetty kiinni siihen liittyvistä ongelmista huolimatta.

Vuorovaikutustilanteet ovat kommunikatiivisia toimia (esim. Forester 1980), joissa vaikutetaan ihmisten odotuksiin yleiskaavan vaikutuksista. Ei ole perusteltua olettaa, että vuorovaikutustilaisuuksissa on pyritty tai päästy habermasilaiseen ideaaliin diskurssiin. Suunnittelijan ja asukkaiden voimasuhteet ja muodollinen asema ovat epäsuhdassa. Kuitenkin, jos vuorovaikutus täyttää kommunikaation edellytykset (ymmärrettävyys, vilpittömyys, legitimitetti ja totuudenmukaisuus), syntyy ymmärrystä ainakin suunnittelijan tarkoitusperistä ja rationaliteetista. Yksipuolinenkin tiedotusluonteinen vuorovaikutus voi olla siis hyödyllistä.

## **6.2 Tiedon merkitys yleiskaavan valmistelussa**

Yleisellä tasolla tutkimus- ja selvitystieto koettiin tärkeäksi yleiskaavan valmistelussa. Todettiin esimerkiksi, että yleiskaava on perustettu tiedolle ja että se on perusteellisimmin selvitetty yleiskaava Suomessa. Yhdessä haastattelussa todettiin, että suunnittelijat haluavat perustaa ratkaisunsa tietoon eivätkä vain yksilöllisiin näkemyksiin. Toinen haastateltu korosti tutkimustiedon roolia erityisesti alkuvaiheessa strategisten tavoitteiden määrittelyssä ja kaavan vaikutusten arvioinnissa.

Ristiriitaa ilmeni siinä, että rationaalisuudesta keskusteltaessa kritisoihin suunnittelukäytäntöjen perustuvan liikaa menneisyyden tiedolle, jota ei voi sellaisenaan aina soveltaa tulevaisuuden suunnitteluun. Tämä viittaa siihen, että tutkimustietoa saatetaan käyttää valikoiden sen mukaan, palveleeko se suunnittelijan rationaliteettia.

Selvityksiä on laadittu runsaasti. Yksi haastateltu muistutti, että määrää ei kuitenkaan ole laadun tae. Selvityksiä on kuitenkin niin kattavasti, että niiden avulla on kyetty vastaamaan esiin tulleisiin kysymyksiin. Tietoaineiston laajuus aiheuttaa kuitenkin myös ongelmia. Eri osapuolet eivät voi perehtyä syvällisesti laajaan selvitysaineistoon, mistä on seurannut väärinymmärryksiä ja jopa vaatimuksia selvittää asioita, joista on jo laadittu selvitys. Erityisesti suunnittelun muille osapuolille laajenevasta tietoaineistosta selvillä pysyminen voi olla niin haasteellista, että siitä muodostuu Foresterin (1980; 1982) kuvailema kommunikaation häi-

riö. Pahimmillaan tiedon määrää käytetään tahallisen häirintäkeinona vastustuksen hämmentämiseksi ja argumenttina suunnitteluratkaisun rationaalisuuden puolesta, mutta haastatteluissa ei ilmennyt viitteitä tällaisesta.

Tutkimustiedon merkittävydestä oli vaihtelevia näkemyksiä. Kaupunkisuunnitteluvirastossa oli aiemmin tutkimustoimisto, joka tuotti kaupunkisuunnittelun tueksi tietoa. Se on sulautettu yleissuunnitteluosastoon yleiskaavaprosessin alkaessa. Kaupungilla on nykyään toiminnassa tietokeskus, joka tuottaa kaupungin tasoista tietoa, jota hyödynnetään myös yleiskaavan valmistelussa. Todettiin, ettei pelkkä oma tutkimus ei kuitenkaan riitä, vaan eri alojen tutkimusta on seurattava jatkuvasti käyttökelpoisen tiedon löytämiseksi.

Erään haastattelun mukaan tutkimustoimiston sulkemisen jälkeen painotus on siirtynyt tutkimustiedosta asiantuntijuuteen. Esimerkiksi rekrytoinneissa se on näkynyt siten, että on lisätty paikkatieto-osaajia. Sitä ei pidetty huonona asiana, mutta tutkimuksen on koettu jääneen pienempään rooliin. Yhden mielipiteen mukaan tutkimustietoa on hankittu ja käytetty valmistelussa liian vähän eivätkä ne ole ohjanneet suunnitteluratkaisun muovautumista.

Eri asiantuntijuudet ovat tuoneet suunnitteluun oman alansa tietoa. Viraston kaikki osastot ovat osallistuneet valmisteluun. Myös muiden virastojen asiantuntemusta on hyödynnetty ja niistä on myös haastettu suunnittelua. Yhteistyö on ollut haastateltujen mukaan jatkuvaa ja reagoivaa. Haastatellut kokivat myös, että he ovat päässeet hyödyntämään oman alansa tutkimustietoa työssään. Tiedon haku ja soveltaminen nähtiin keskeiseksi osaksi strategista suunnittelua.

Forester (1982) määritteli suunnittelijalle viisi roolia tietoon suhtautumisen perusteella (ks. s. 28). Yleiskaavan tapauksessa ilmenee piirteitä useista eri rooleista. Teknikkoroolin mukaisesti yleiskaavan selvitysten tarkoitus on ensisijaisesti palvella suunnittelua ja päätöksentekoa. Suhtautuminen politiikkaan ei kuitenkaan ole täysin naiivi. Inkrementalistiroolin mukaisesti selvitysten avulla pyritään välttämään konflikteja ja strukturalistiroolille ominaisesti tiedolla legitimoidaan ratkaisua ja sen vaihtoehtomuutta. Ei voi kuitenkaan tehdä tulkintaa, että kyse olisi vain vallankäytöstä ja olemassa olevien rakenteiden vahvistamisesta, vaan selvitysten rajaamiseen on myös käytännöllisiä syitä. Tietoa on julkistettu avoimesti, mikä on ainakin periaatteessa mahdollistanut tehokkaan osallistumisen liberaalin asianajoroolin mukaisesti. Kuitenkaan pyrkimyksenä ei ole ollut yhteiskunnan epäkohtiin muuttuminen edistyksellisen roolin mukaisesti. Kokonaisuutena suhtautuminen tietoon näyttäytyi teknisenä.

### **6.3 Suunnittelijan valta**

Haastattelujen perusteella suunnittelijan valta liittyy ennen kaikkea päätöksenteon valmisteluun. Suunnittelija toimii valmistelijana ja esittelijänä. Sillä on silloin valta ehdottaa ratkaisuja ja nostaa asioita keskusteluun, suunnitteluun ja päätöksentekoon. Vastaavasti päättäjillä on valta hyväksyä tai hylätä ehdotukset. Yhden näkemyksen mukaan suunnittelijan valta perustuu tietoon ja asiantuntemukseen. Asiantuntemus mahdollistaa vaikuttamisen suunnitteluratkaisujen ja niiden perustelun kautta.

Suunnittelijan vallan oikeutukseksi mainittiin ammattitaito, asiantuntemus ja keskittyminen yleiskaavan kokonaisuuteen. Suunnitteluorganisaatiota kuvailtiin lennonjohtotorniksi, joka sovittaa, prosessoi ja kontrolloi useita informaatiovirtoja.

Yksi haastateltu oikeutti suunnittelijan valtaa edustuksellisella demokratialla sekä vallan kolmijaolla. Siinä suunnittelija edustaa toimeenpanovaltaa, jonka toimintaa vaaleilla valitut päättäjät ohjaavat. Tämän toteaminen ei kuitenkaan ota kantaa siihen, onko virkamiehillä epämuodollista vaikutusvaltaa päättäjien suuntaan. Suunnitteluinstituutio edustaa poliittisten päättäjien toimikaudet ylittävää jatkuvuutta, mikä voi mahdollistaa valtarakenteiden muodostumisen. Toinen haastateltu kertoi suunnittelijoiden ja päättäjien yhteistyön toimivan Helsingissä hyvin, minkä vuoksi esityksiä palautetaan valmisteluun vain vähän verrattuna naapurikaupunkeihin.

Erään haastatellun mukaan niin suunnittelijoiden kuin päättäjien valtaa rajoittaa merkittävästi kaupungistumiseen liittyvät voimakkaat taloudelliset ja sosiaaliset prosessit. Ne joudutaan hyväksymään ja toiminnassa on keskityttävä niihin sopeutumiseen.

Osa haastatelluista työntekijätason suunnittelijoista ei kokenut käyttävänsä kovin suurta valtaa muissa kuin pienissä asioissa. Vallan ja vastuun koettiin olevan esittelijänä toimivilla päällikkötason virkamiehillä. Yksi suunnittelija puolestaan koki, että hän saa äänensä kuululle valmistelussa ja voi tehdä ehdotuksia, jotka otetaan sisäiseen keskusteluun.

Flyvbjerg (1998) toteaa, että rationaalinen toiminta menestyy parhaiten vakaiden valtasuhteiden vallitessa. Tapausaineiston perusteella yleiskaava on valmisteltu tällaisissa oloissa eikä sen puitteissa ole syntynyt vallan tasapainon muuttamiseen tähtääviä konflikteja. Yleiskaava on eri eturyhmien vaikutusvaltansa puitteissa neuvotteleva kompromissi.

## 6.4 Yleinen etu yleiskaavassa

*”Joo, nimenomaan palvelee yleistä etua. Ihan siitä syystä, että se, tavallaan, yleiskaavan asiakas on tietyllä tavalla koko yhteiskunta.”*

Kaikki haastatellut totesivat, että yleiskaava palvelee yleistä etua ja yleisestä edusta huolehtiminen katsottiin suunnittelijan tehtäväksi. Yksiselitteistä ja yhtenäistä määritelmää yleisen edun luonteesta ei haastatteluissa muodostunut. Yleistä etua ei ole määritelty yleiskaavatyössä muodollisesti, vaan se sulautuu tavoitteisiin, ratkaisuvaihtoehtoihin ja suunnittelijoiden asenteisiin. Haastatteluista ilmeni, ettei yleiseen etuun yleensä vedota sellaisenaan suunnitelman oikeutuksen argumentoinnissa. Kysyttäessä yleisestä edusta nousi vastauksissa esiin erilaisia yleiskaavan osa-alueita ja ratkaisuja, jotka koettiin yleisiksi eduiksi.

Yleisen edun määritelmät haastatteluissa olivat pääsääntöisesti substantiivisia eli kaavan sisältöön ja seurauksiin liittyviä. Nämä substantiiviset edut olivat hahmottomia, toivottuja yleiskaavan vaikutuksia. Esimerkkejä näistä substantiivisista yleisistä eduista ovat asuntojen saatavuus, yritysten toimintamahdollisuudet sekä segregaaation torjunta. Mitään tiettyä konkreettista suunnitteluratkaisua ei mainittu sellaisenaan yleisen edun mukaiseksi. Yhdessä haastattelussa yleiskaavan tavoitteet todettiin sellaisinaan yleisiksi eduiksi. Niitä ovat muun muassa asuntotarjonnasta huolehtiminen, segregaaation ehkäisy ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä huolehtiminen. Tällöin ei ole kyse henkilökohtaisista näkemyksistä, vaan yleinen etu muodostuu yleisesti ja yhdessä hyväksytyistä tavoitteista. Myös kaupungin strategia mainittiin yleisen edun lähteeksi sen antaessa ohjeet virastojen ja hallintokuntien toiminnalle.

Vain yksi kommentti ilmensi proseduraalista, laatimisprosessiin liittyvä yleistä etua. Siinä todettiin, että laajan ja perusteellisen yleiskaavan tekeminen avoimella ja osallistavalla prosessilla on hieno asia ja iso etu kaupungille.

Yleistä etua perusteltiin useassa haastattelussa taloudellisilla argumenteilla. Asuntotuotannosta huolehtiminen ja väestönkasvuun varautuminen nähtiin yleisinä etuina. Helsingin kasvu ja menestys kytkettiin useissa haastatteluissa laajemminkin kansantalouden toimintaan ja siten koko valtakunnan etuun. Myös elinkeinoelämän etujen todettiin kuuluvan yleiseen etuun. Jotkut haastatellut toivat esiin huolen siitä, pääseekö yritysten ja elinkeinojen etu esiin asukkaiden äänekkäiden kannanottojen läpi. Taloudellisia etuja ei myöskään käsitelty utilitaristisella tavalla hyötyjen yhteenlaskettuna summana. Siihen liittyy todennäköisesti hyötyjen tunnistamisen ja arvottamisen vaikeus yleiskaavan tarkkuustasolla.

Yleisellä edulla perusteltiin toisaalta myös taloudellisten etujen rajoittamista. Esimerkiksi virkistysalueet katsottiin tärkeiksi ja yleisen edun nimissä niille rakentaminen on minimoitu. Yleistä etua ei siis ole täysin alistettu markkinavoimille, vaan suunnittelijan harkinnan ja vuorovaikutuksen muodostamalle etu- ja arvovertailulle on sijansa.

Hytönen ym. (2012) luokittelivat kunnat kolmeen tyyppiin julkishallinnon toimintatapojen ja yleisen edun määrittymisen kannalta: viranhaltijakuntiin, palvelukuntiin ja kansalaiskuntiin. Haastatteluissa palvelukuntaretoriikka esiintyi vahvana. Suunnitteluratkaisuja perusteltiin runsaasti taloudellisilla argumenteilla ja yleiskaavan yleinen etu on määrittynyt asuntomarkkinoiden kysynnästä lähtöisin. Kaupunkilaiset ovat asiakkaan asemassa. Vaikka valmistelu on ollut avointa, vuorovaikutus ei ole varsinaisesti vaikuttanut yleiskaavan peruslähdekohtiin eikä sille ole annettu kansalaiskunnan periaatteiden mukaisesti määräävää asemaa yleisen edun määrittämisessä.

Suunnittelijan valtaa oikeutettiin demokratialla ja vallan kolmijaolla, mikä viittaa käsitykseen yhtenäisestä tai dialogisesta yleisestä edusta, joka voidaan muodostaa politiikassa ja siirtää suunnittelijan toteutettavaksi. Yhden haastatellun mukaan yleisestä edusta ei kuitenkaan ole käyty syvällistä keskustelua päättäjien kanssa. Poliittisilla päätöksentekijöillä tunnustettiin olevan omia arvoja ja etuja ajettavana.

Vain yksi haastateltu kuvaili yleisen edun muodostuvan suunnittelijan asiantuntemuksen ja kokemuksen sekä selvitystyön kautta. Tiedon rooli yleisen edun takaajana ei saanut haastatteluissa kovin suurta painoarvoa taloudellisiin perusteluihin nähden. Puustisen (2004) tuloksissa suunnittelijaprofession ammatillinen tieto ja kokemus nähtiin tärkeäksi yleisen edun takaajaksi. Syy voi olla Helsingissä vallitsevasta palvelukunta-ajattelussa. Suunnittelijan asiantuntemuksen merkitys on suurempi viranhaltijatyyppeissä kunnissa.

Yksi haastateltu totesi, että suunnittelijan on estettävä sortomekanismien syntymistä ja varmistettava kaikille mahdollisuudet toimia ja tavoitella hyvää elämää. Toisen näkemyksen mukaan yleiskaava on kehikko arvo- ja sisältökeskustelulle. Yleiskaava mahdollistaa julkisen keskustelun jäsentymisen ja yleisen edun löytymisen dialogisesti. Nämä ajatukset edustavat ensinnäkin liberaalia ajattelutapaa ja deonttista yleistä etua, jolla valvotaan yksilönpauksien toteutumista. Toiseksi ne peilaavat suunnittelijoiden käsitystä pluralistisesta yhteiskunnasta, jossa on toisistaan poikkeavia käsityksiä hyvästä elämästä. Niitä ei voi panna

keskinäiseen arvojärjestykseen, vaan kaikille on taattava mahdollisuudet oman onnensa tavoitteluun.

Haastatellut eivät juurikaan kyseenalaistaneet omaa kykyään määrittää yleinen etu, vaikka määritelmiä oli lukuisia eivätkä ne olleet täysin täsmällisiä. Näiden havaintojen perusteella suunnittelijat kokevat pikemminkin toimivansa yleisen edun nimissä kuin toteuttavansa määrättyjä yleisiä etuja. Heillä on vahva valta yleisen edun määrittelyyn ja kyky argumentoida tekemiään ratkaisuja yleisen edun mukaisiksi selvitysten avulla. Julkishallinnon rooli yleisen edun määrittäjänä on komprehensiivis-rationaalisen ajattelutavan perintöä eikä yleinen etu ole ollut vahvasti alttiina kommunikaatiolle.

#### 6.4.1 Yleisen edun ja yksilöllisten etujen yhtenevyys

*”Kyllä siinä jotenkin oudolta tuntuu, että suurin osa kaupunkilaisista on huolissaan siitä, että heidän lapsillaan ei ole metsää missä leikkiä, mutta ei oltu huolissaan siitä, että onko heillä varaa ostaa asuntoa.”*

Haastattelujen perusteella yleiskaavassa määritelty yleinen etu koettiin periaatteessa myös yksilön eduksi. Yleiskaava on kuitenkin tehty koko yhteiskunnalle, ja yleiskaavan varsinainen edunsaaja on vaikea yksilöidä. Yleisen edun luonne on objektiivinen ja kokonaiskuvan kautta syntyvä. Se ei muodostu aggregoituna yksittäisten kaupunkilaisten subjektiivisista eduista, vaan jakautuu ylhäältä käsin kaupunkilaisten hyvinvoinniksi ja toimintamahdollisuuksiksi. Yksittäisten arvostusten hajautuneisuus pakottaa toimimaan korkean tason tavoitteista lähtöisin, ja yhteys yksilöiden etuihin muodostuu demokraattisella päätöksenteolla.

Yleinen etu ei edeltävästä johtuen välttämättä ole yhteneväinen yksittäisen kaupunkilaisen edun kanssa, vaan ristiriitajakin löytyy. Konfliktien syyksi nähtiin toisaalta eriävät arvostukset ja toisaalta kokonaiskuvan hahmottamisen vaikeus yksilön kannalta. Pitkän ajan kuluessa kokonaisuuden toiminta voi koitua yleiskaavan vastustajienkin eduksi. Todettiin, että suunnittelija huolehtii kokonaisuudesta, eikä kokonaisuus toimi, jos yksityiset edut pääsevät määräämään siitä. Lisäksi laadukas kaupunkiympäristö nähtiin kaikkia ryhmiä palvelevana yleisenä etuna.

Haastatteluvastausten perusteella yleinen etu on kollektiivinen ja erillinen yksittäisistä koetuista intresseistä tai niiden summatusta kokonaisuudesta. Sen sijaan suunnittelijoilla on näkemys, jonka mukaan yksilöt voivat omaksua yleiset edut myös omiksi henkilökohtaisiksi eduikseen, jos ymmärtävät niiden toimintalogiikan suurelta tasolta yksilötasolle asti.

Haastatellut eivät kokeneet, että suunnittelijan tehtävä on kiinnittää erityisesti huomiota joidenkin väestöryhmien etuihin. Korostettiin neutraaliutta ja sitä, että tehdään kaikkien kannalta mahdollisimman hyvä ratkaisu. Tunnustettiin kuitenkin se, että on ryhmiä, jotka kykenevät huonommin ajamaan etuaan. Segregaation torjuminen ja sekoittuneen väestörakenteen edistäminen mainittiin kuitenkin tärkeiksi tavoitteiksi ja kaikkien kannalta hyviksi asioiksi.

Tulevaisuuden helsinkiläiset mainittiin kuitenkin useaan otteeseen ryhmäksi, jonka etuja on punnittava suunnittelussa. Suunnittelija edustaa päätöksenteossa niitä, jotka eivät vielä pysty artikuloimaan ja ajamaan omia etujaan. Tätä perusteltiin sillä, että yleiskaavan ratkaisut ovat

kauaskantoisia ja vaikuttavat pitkän ajan kuluttua. Toisen argumentin mukaan on tärkeä huolehtia asuntotarjonnasta, jotta ihmisillä on jatkossakin mahdollisuus muuttaa Helsinkiin. Nuorten kaupunkilaisten tavoittaminen valmistelutyön vuorovaikutuksessa nähtiin erittäin tärkeänä. Tulevien kaupunkilaisten etu voidaan mieltää yleiseen etuun sisällytetyksi yksilölliseksi mutta ei-henkilöityneeksi intressiksi. Monia nykyisten asukkaiden taloudellisia intressejä puolestaan on jätetty yleisen edun ulkopuolelle. Tämä on viite siitä, että yleinen etu on erillinen ja jopa vastakkainen yksityisiin etuihin nähden.

Yleiskaavassa on yhden näkemyksen mukaan ajateltu pienituloisten etua. Asuntotuotantotoimitteen taustalla on ajatus, ettei pieni- ja keskituloisten, lapsiperheiden ja työvoiman asuminen kallistu kohtuuttomasti. Yleiskaavalla luodaan edellytyksiä myös heikompien pärjäämiselle. Huomionarvoista on, että sosiaalinen kysymys on muutettu taloudelliseen muotoon.

#### **6.4.2 Kaupungin, seudun ja valtion edut**

Yleinen etu nähtiin ensisijaisesti kaupungin eduksi, mutta myös korkeamman tason etujen nähtiin toteutuvan sen kautta. Osa haastatelluista koki kaupungin edun olevan yhteneväinen seudullisen ja valtakunnallisen edun kanssa. Sitä perusteltiin sillä, että Helsingin menestys, elinvoimaisuus ja kilpailukyky ovat myös Suomen etuja.

Kaupungin, seudun ja valtakunnan etujen välillä on kuitenkin herännyt ristiriitoja ja jännitteitä. Ristiriitojen todelliseksi syyksi nähtiin väärinkäsitykset ratkaisusta ja niiden vaikutuksista. Yksi haastateltu väitti, että tehdyt selvitykset osoittavat yleiskaavan yleisen edun myös seudun ja valtakunnan eduksi. Todettiin, että esimerkiksi seudullinen liikennejärjestelmä ruuhkautuu ilman esitettyjä ratkaisuja. Tämän näkemyksen mukaan Helsingin etu on siis objektiivinen, koska se perustuu selvitystietoon.

Yhden näkemyksen mukaan kaupungin etu ei yhtene suoraan seudun ja valtakunnan etujen kanssa. Esimerkiksi valtion edut ovat valmistelussa tulleet esiin erityisesti valtakunnalliseen liikenneverkkoon liittyvissä kysymyksissä. Tällöin yleinen etu olisi tapauskohtaisesti määrittyvä ja sidottu määrittelijän viitekehykseen. Silloin yleisen edun olemassaolo olisi kyseenalainen ja tarkoittaisi vain tapauksessa päätösvaltaisen julkisyhteisön omaa etua. Kaupunki toimii yleiskaavan laatijana yleisen edun määrittelijänä, ja ristiriitatilanteissa kaupungin edut syrjäyttävät seudun ja valtion näkemykset.

#### **6.4.3 Yleiskaavan yleisen edun luonne**

Käyttäen taulukossa 3 (s. 32) lueteltuja yleisen edun ominaisuuksia voidaan kuvailla yleiskaavan yleinen etu sellaisena kuin se haastatteluissa ilmeni. Ensinnäkin yleisen edun fokus on substantiivinen eli suunnitelman sisältöön ja lopputuloksiin liittyvä pikemminkin kuin proseduraalinen, valmisteluprosessin oikeellisuuteen liittyvä. Toiseksi yleisen edun etuperusta on kollektiivinen, jolloin yhteisön edut ovat erillisiä yksittäisistä eduista ja tärkeydessä niiden yläpuolella. Kolmanneksi yleinen etu on objektiivinen, jolloin yleinen etu määritetään ulkopuolisesti suunnittelijoiden ja päättäjien toiminnassa.

Tällä karkealla tyypittelyllä tehty kuvailu täsmää yhtenäisen yleisen edun määritelmään. Yhtenäiseen yleiseen etuun liittyviä arvoja ovat yhteiskunnan vakauden säilyttäminen, sosiaalisen oikeudenmukaisen toteuttaminen sekä yksilötasoa korkeampien arvojen olemassaolo. Yleinen etu perustuu silloin yhteiskunnallisiin normeihin ja arvoihin. Se mahdollistaa tulkinnan, ettei yksilö aina ymmärrä omia etujaan, mistä haastatteluissakin ilmeni useita viitteitä.

Alexander (2002) totesi yhtenäisen yleisen edun ongelmalliseksi, koska sen legitimitetti perustuu julkishallinnolla olevan yleisen edun määrittelyvallan hyväksymiseen. Haastatteluissa vedottiinkin demokratiaan perimmäisenä oikeutuksen lähteenä. Tällöin yleinen etu käsitetäänkin dialogisella tavalla politiikan kautta. Yleisten etujen poliittinen määrittely ei kuitenkaan tue toimijoita ylemmän tasoisten arvojen olemassaoloa eikä mahdollista yleisen edun käyttöä päätöksentekoa edeltävän substanttiivisen arvioinnin työkaluna. Lisäksi ajatus, että mikä tahansa demokraattinen päätös on yleisen edun mukainen olisi tautologia, joka tekisi koko yleisen edun käsitteen tyhjäksi.

## 7 Johtopäätökset ja pohdinta

### 7.1 Yhteenvedo

Tämän työn tavoitteena oli selvittää, minkälainen on Helsingin yleiskaavan valmistelutyön luonne rationaliteetin näkökulmasta ja miten yleinen etu ilmenee yleiskaavan oikeutuksena. Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tapaustutkimuksena. Tutkimusaineisto koostettiin suunnitteluteorian kirjallisuudesta, yleiskaava-asiakirjoista sekä Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston suunnittelijoiden haastatteluista.

Teoriaosiossa tarkasteltiin rationaliteettien ja yleisen edun teorioita. Rationaliteetti tarkoittaa järjen toimintatapaa, jolla suunnittelun vaihtoehtoja arvioidaan ja valitaan ratkaisuiksi ja päätöksiksi. Rationaliteettiin kohdistuu kognitiivisia sekä organisaatioiden toiminnasta ja poliittisista rakenteista johtuvia rajoitteita. Yleinen etu osoittautui teoriassa vaikeasti määriteltäväksi, mutta aiemman tutkimuksen perusteella suomalaiset suunnittelijat kokevat toimivansa yleisen edun toteuttajina.

Haastattelutulosten analyysi osoitti, että suunnittelutyön rationaliteetti on suunnitteluorganisaation sisällä kommunikatiivinen eli vuorovaikutuksen kautta syntyvä. Organisaatioiden välillä rationaliteetti on strateginen eli omat ja muiden toimijoiden tavoitteet, resurssit ja poliittiset voimasuhteet huomioon ottava. Yleiskaavan yleinen etu vastaa yhtenäisen yleisen edun teoreettista määritelmää, mutta sitä ei ole tietoisesti muodostettu ja käytetty argumenttina. Suunnittelijat kokivat yleiskaavan tietyt lähtökohdat ja arvovalinnat yleisiksi eduiksi, joiden oikeutus perustuu demokratiaan ja suunnittelijan toimivaltaan.

## 7.2 Rationaalisuuden ristiriita

Tutkimus osoitti, ettei rationaalisuus ole kadonnut suunnittelusta, vaikka haastateltujen yleisin ensireaktio kysymykseen rationaalisuudesta oli hämmentynyt. Vastausten jatkopohdinnat toivat esiin asian monimutkaisempaa luonnetta.

Yhdyskuntasuunnittelussa rationaalisuus käsitetään edelleen vanhanaikaisesti komprehensiivisena ja välineellisenä rationaalisuutena, jossa määritetään arvoneutraalisti parhaita mahdollisia ratkaisuja ulkopuolelta annettuihin tavoitteisiin. Samanlainen rationaalisuuden ideaali on sisäänrakennettuna myös maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä suunnittelun prosesseihin. Olisi kuitenkin väärä johtopäätös, että komprehensiivisen rationaalisuuden mahdottomuuden vuoksi suunnittelu olisi irrationalista tai ettei rationaliteetilla ole merkitystä. Haastatellut suunnittelijat korostivat työnsä pitkäjänteisyyttä sekä ratkaisujen huolellista harkintaa ja selvittämistä.

Tutkimuksessa osoittautui, että toiminnassa ei vallitse vain yksi rationaliteetti. Sen sijaan erilaisista olosuhteista ja vuorovaikutustilanteista kumpuaa erilaisia rationaliteetteja. Rationaliteettia muokkaavia tekijöitä ovat muun muassa suunnittelutyön osapuolet ja niiden asema organisaatiossa, suunnittelun kohde sekä käytettävissä olevat tieto-, työ- ja aikaresurssit. Tutkimuksen teoreettinen osio osoitti, että kommunikatiivisuus tai poliittinen kamppailu eivät poissulje rationaliteetin olemassaoloa, vaikka yhdyskuntasuunnittelun historiassa kommunikatiivinen paradigma käsitetään rationaalisen paradigman korvaajana. Haastattelut vahvistivat tämän.

Juurtuneiden käsitysten ja ideaalien sekä käytännön rationaliteettien ristiriitaisuus aiheuttaa hämmennystä ja jännitteitä suunnittelussa. Suunnittelun todellisia rationaliteetteja ei osata tunnistaa ja käsitteellistää teoreettisesti, mikä on osasy syy yhdyskuntasuunnittelun näennäiseen teoriattomuuteen rationaalisuuden osalta. Suunnittelussa on keskitytty käytännölliseen tietotaitoon. Sekin on tärkeää ja tarpeellista, mutta teorian ylenkatsominen voi johtaa kriittikittömyyteen ja silmien sulkemiseen vaihtoehtoisilta toimintatavoilta.

Rationaliteetin ristiriita on aiheuttanut myös sen, että suunnittelun lainmukainen prosessi ei vastaa todellisen valmisteluprosessin tarpeita ja luonnetta. Esimerkiksi laki edellyttää vuorovaikutusta vasta kaavan luonnos- ja ehdotusvaiheissa, vaikka todellisuudessa tavoitteet ja ratkaisut ovat muotoutuneet yhdessä aivan prosessin alkuvaiheessa. Lain hengen mukaan suunnittelun rationaliteetin tulisi olla organisaation sisällä välineellistä ja organisaatioiden välillä kommunikatiivista, vaikka rationaliteetti osoittautui sisäisesti kommunikatiiviseksi ja ulkoisesti strategiseksi. Tämän vuoksi kaavan valmistelu voi vaikuttaa ulkopuolisen tarkkailijan silmin hämärältä ja omavaltaiselta. Suunnittelun läpinäkyvyyden ja vuorovaikutuksen lisääminen voisi vahvistaa suunnittelun oikeutusta. Toisaalta strategisen rationaliteetin näkökulmasta voi olla epäedullista paljastaa omat aikeet muille toimijoille. Onkin vaikeaa sanoa normatiivisesti, minkälainen suunnitteluorganisaation rationaliteetin pitäisi olla. On arvovalinta, painotetaanko esimerkiksi prosessin demokraattisuutta vai tehokkuutta kaavatuotannossa.



### 7.3 Yleisen edun määrittelyn vaikeus

Yleisen edun osalta tutkimuksen tulokset ovat kaksijakoiset. Yleiskaavan yhteydessä esiintyvää yleistä etua onnistuttiin kuvailemaan teoreettisin käsittein. Tämän yleisen edun luonne hahmottui yhtenäiseksi eli kollektiiviseksi ja objektiiviseksi. Toisaalta yleisen edun määrittymistä tai olemassaoloa ei kyetty pitävästi perustelemaan teoreettisella tasolla, ja käytännössä se jäi yhtä kyseenalaiseksi. Tuloksissa ilmeni suunnittelijoiden vahva usko siihen, että suunnittelu toteuttaa yleistä etua, vaikka tarkkojen määritelmien ja oikeutusten antaminen osoittautui vaikeaksi. Yleisen edun hankaluus osoittautuikin enemmän teoreettiseksi kuin käytännölliseksi ongelmaksi. Yleisen edun ongelma on suunnittelussa väistetty ensinnäkin edustuksellisen demokratian suoman oikeutuksen ja toisaalta suunnittelujärjestelmän vahvan institutionaalisen aseman turvin. Käsitellyt yleisen edun teoriat ovat varsin normatiivisia ja niiden konteksti on amerikkalaisessa poliittisessa järjestelmässä, jossa julkisen vallan legitimitetti kyseenalaistetaan paljon vahvemmin kuin Suomessa. Tutkimuksen perusteella julkisella vallalla on edelleen vahva mandaatti yleisen edun määrittelyyn ja toteuttamiseen siitäkin huolimatta, että etujen ja toimijoiden pluralismi tunnustetaan ja hyväksytään. Edun määrittelyvalta oli kuitenkin ensisijaisesti kaupungin omissa käsissä eikä se ollut yhteneväinen seudun ja valtion etujen kanssa. Tämäkin seikka puhuu aidon yhtenäisen yleisen edun olemassaoloa vastaan.

Yleiskaavan tapauksessa yleisen edun tehtävä on toimia suunnittelijoiden eettisenä ja laadullisena ohjenuorana. Siinä roolissa se voi kuvastaa suunnittelijakunnan jaettuja, koulutuksen ja työkokemuksen kautta siirtyviä rakenteellisia arvoja. Kaksi muuta yleisen edun tehtävää eli suunnittelun oikeuttaminen ja suunnitelman substantiivinen arviointi eivät toteudu. Esiin tulleilla perusteilla ei saada rakennettua suunnittelulle vahvaa oikeutusta yleisen edun kautta. Yleiskaavaa oikeutettiin ennen kaikkea taloudellisilla perusteluilla eikä niin selkeitä substantiivisia yleisiä etuja voitu tunnustaa, että yleiskaavaa voisi arvioida niiden kautta. Lain sisältövaatimukset yleiskaavalle voi tulkita dialogisesti määritetyiksi yleisiksi eduiksi, mutta niidenkin käyttö arvioinnissa vaatii tulkinnanvaraisuuden vuoksi jonkin muun vertailukohdan.

Mahdollinen polku vahvempaan yleisen edun oikeutukseen olisi tunnustaa substantiivisen yleisen edun käytännön hankaluus ja pyrkiä sen määrittelyssä deonttiseen ja proseduraaliseen suuntaan. Tällöin yleinen etu perustuisi yksilöiden oikeuksien turvaamiseen ja demokraattisiin, läpinäkyviin prosesseihin. Yhdyskuntasuunnittelussa tämä edellyttäisi ensisijaisesti avoimuuden lisäämistä ja asenteiden muuttamista. Suunnittelussa muovataan fyysistä ympäristöä, jolloin suunnittelijoiden käsitykset yleisestä edusta liittyvät substantiivisiin, suunniteltavissa oleviin asioihin. Suunnitelmien oikeuttaminen ainoastaan tätä kautta on kuitenkin mahdotonta ja johtaa umpikujaan, jossa asiantuntija toimii itse yleisen edun määrittelijänä ja toteuttajana. Oikeutuksen luominen demokraattisen ja avoimen prosessin kautta siirtäisi yleisen edun määrittelyvaltaa poliittisille päättäjille ja kansalaisille. Haastatteluissa mainittu vallan kolmijakokin toteutuisi paremmin, kun suunnitteluorganisaatio toimisi toimeenpanevassa roolissaan. Maankäyttö- ja rakennuslain osallistumismenettelyt eivät kovin hyvin tue yleisten etujen avointa määrittelyä prosessin alkuvaiheessa, koska osallistumisvaatimukset kohdistuvat suunnittelun lopputuotteeseen eikä lähtökohtiin.

## 7.4 Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimusehdotukset

Tutkimus vastasi sille asetettuun tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin. Työ onnistui ensinnäkin suunnitteluteorian kirjallisuuden jäsentämisessä johdonmukaiseksi teoriakehykseksi ja toiseksi sen soveltamisessa tutkittavaan tapaukseen. Tutkittavista teemoista jäi paljon avoimia kysymyksiä ja tutkimattomia teemoja, mutta työn tarkoituksenakaan ei ollut vastata tyhjentävästi suunnitteluteorian kahteen keskeisimpään kysymykseen. Kaikki teoria ei kytkeytynyt tuloksiin yhtä kiinteästi, muttei olisi tarkoituksenmukaista jättää niitä sen vuoksi pois työstä. Teoriakehys tarjoaa eheät puitteet myös muiden tapausten kuin Helsingin yleiskaavan tarkasteluun.

Haastattelut osoittautuivat onnistuneiksi siitä huolimatta, ettei teoreettinen viitekehys ollut tarkkaan hahmottunut niitä tehdessä. Epämääräisyydestä saattoi olla myös hyötyä, kun haastattelukysymykset eivät olleet liian teoriakeskeisiä ja tarkkarajaisia. Haastattelutilanteissa suunnittelijat alkoivat lopulta kertoa vapautuneesti kokemuksistaan ja reflektoida omaa työtään. Haastattelujen lukumäärä ei ollut suuri, mutta aineistoa kertyi riittävä määrä ja se sisälsi runsaasti tutkimuskysymysten kannalta olennaista tietoa.

Tämä tutkimus lisää ymmärrystä suomalaisen yhdyskuntasuunnittelun käytännöstä yhden tapauksen osalta ja kuroo umpeen suunnittelussa vallitsevaa ja käytännön välistä kuilua. Yhtenä motiivina työn taustalla oli osoittaa, ettei suunnitteluteoria ole merkityksetöntä ja soveltamiskelvotonta suomalaisessa kontekstissa. Tässä onnistuttiin, sillä teoriakirjallisuuden pääosa muodostuu suunnitteluteorian angloamerikkalaisesta valtavirrasta.

Teoriaan pohjautuva tutkimus on hyödyllistä myös käytännön suunnittelulle. Suunnitteluteorian tuntemus mahdollistaa suunnittelijoille oman työn kriittisen reflektoinnin ja kehittämisen. Se antaa käsitteitä työn jäsentämiseen ja suunnittelussa vallitsevien ilmiöiden ymmärtämiseen. Suunnittelun piirteitä ei tarvitse silloin pitää ”hämärinä”, kuten eräässä haastattelussa todettiin. Suunnitteluteoria mahdollistaa suunnittelun oikeutuksen vahvistamisen ja paremman argumentoinnin. Suomalaiset suunnittelijat kokevat toimivansa yleisen edun vartijoina, ja esimerkiksi tässä tutkimuksessa esitellyt teoriat antavat hyviä työkaluja sen jalomielisen tehtävän toteuttamiseen.

Tämä diplomityö antaa yhden lisänäkökulman Helsingin yleiskaavaan, joka on tärkeä ja vaikutuksiltaan kauaskantoinen suunnitelma. Tieteellisen tutkimuksen on elettävä ajassa ja seurattava tärkeitä yhteiskunnallisia kehityskulkuja. Työ yksi puheenvuoro yleiskaavan ympärillä käytävään keskusteluun.

Paljon kiinnostavia näkökulmia yleiskaavaan jäi tutkimatta. Valmistelutyön runsasta vuorovaikutusta niin suunnittelijakunnan sisällä kuin kaupunkilaisten kanssa voisi tutkia tarkemmin kommunikatiivisen rationaliteetin teorioiden avulla. Myöskin suunnittelijoiden ja poliittisen päätöksentekijöiden vuorovaikutukseen valmistelutyössä voisi paneutua rationaliteettien ja yleisen edun teorioista käsin.

## Lähteet

### *Kirjallisuuslähteet*

Alexander, E. 2000. Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-Postmodernist Perspective. *Journal of Planning Education and Research*. Vol 19:3. S. 242-256. ISSN 0739-456X (painettu) ISSN 1552-6577 (sähköinen)

Alexander, E. 2002. The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory*. Vol: 1:3. S. 226-249. ISSN 1473-0952 (painettu) ISSN 1741-3052 (sähköinen)

Banfield, E. 1959. Ends and Means in Planning. *International Social Science Journal*. Vol. 11:3. ISSN 1468-2451 (sähköinen)

Bengs, C. 2012. Teoriattomuudesta pragmatismiin. *Yhdyskuntasuunnittelu*. Vol. 50:4.

Broome, J. 2007. Is Rationality Normative? *Disputatio*. Vol. 2:23. S. 161-178. ISSN 0873-626X

Bäcklund, P., Mäntysalo, R. 2010. Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory*. Vol. 9:4. S. 333-350. ISSN 1473-0952 (painettu) ISSN 1741-3052 (sähköinen)

Campbell, H. ja Marshall, R. 2002. Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning. *Planning Theory*. Vol. 1:2. S. 163-187. ISSN 1473-0952 (painettu) ISSN 1741-3052 (sähköinen)

Fainstein, S. ja Campbell, S. 2012. Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory. *Readings in planning theory*. 3. painos. Chichester, Yhdistyneet Kuningaskunnat: Blackwell 2012. 571 s. ISBN 978-1-4443-3080-9

Fishman, R. 1982. Urban Utopias in the Twentieth Century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright and Le Corbusier. Teoksessa: Fainstein, S. ja Campbell, S. (toim.) *Readings in Planning Theory*. 3. painos. Chichester, Yhdistyneet Kuningaskunnat: Blackwell 2012. S. 27-53. ISBN 978-1-4443-3080-9

Flyvbjerg, B. 1998. *Rationality and Power: Democracy in practice*. Chicago, Yhdysvallat: University of Chicago press.

Flyvbjerg, B. 2002. Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 21:4. S. 353-366. ISSN 0739-456X (painettu) ISSN 1552-6577 (sähköinen)

Forester, J. 1980. Critical Theory and Planning Practice. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 46:3. S.275-286. ISSN 0194-4363 (painettu)

Forester, J. 1982. Planning in the Face of Power. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 48:1. S. 67-80. ISSN 0194-4363 (painettu)

Forester, J. 1984. Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review*. Vol. 44:1. S. 23-31. ISSN 0033-3352 (painettu) ISSN 1540-6210 (sähköinen)

Friedmann, J. 1998. Planning Theory Revisited. *European Planning Studies*. Vol. 6:3. S. 245-253. ISSN 0965-4313 (painettu) ISSN 1469-5944 (sähköinen)

Healey, P. 1992. Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. Teoksessa: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Fischer, F. ja Forester, J. (toim.). E-kirja. Lontoo, Yhdistyneet Kuningaskunnat: UCL Press. 2002. S. 233-253. ISBN 0-203-49946-8

Heikkilä-Kauppinen, M. 2012. Saanko luvan? 200 vuotta pääkaupungin rakennusvalvontaa – satavuotias rakennusvalvontavirasto. Helsingin kaupungin rakennusvalvontavirasto. 2012. 397 s. ISBN 978-952-272-304-8

Hytönen, J., Mäntysalo, R., Akkila, I., Kanninen, V., Niemi, P., Jarenko, K., Nupponen, T., Kangasoja, J., Jokela, M., Huuhka, E., Raninen, J. 2012. Kaupunkiseutujen kasvukivut II. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 161 s. ISBN 978-952-213-978-8 (painettu) ISBN 978-952-213-979-5 (sähköinen)

Jones, B. 1999. Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science*. 1999:2. S. 297-321. ISSN 1094-2939 (painettu) ISSN 1545-1577 (sähköinen).

Lindblom, C. 1959. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*. Vol. 19:2. S. 79-88. ISSN 0033-3352 (painettu) ISSN 1540-6210 (sähköinen)

Lindblom, C. 1979. Still Muddling, not yet Through. *Public Administration Review*. Vol. 39:6. S. 517-526. ISSN 0033-3352 (painettu) ISSN 1540-6210 (sähköinen)

March, A. 2010. Practising theory: When theory affects urban planning. *Planning Theory*. Vol. 9:2. S. 108-125. ISSN 1473-0952 (painettu) ISSN 1741-3052 (sähköinen)

Moroni, S. 2004. Towards a Reconstruction of the Public Interest Criterion. *Planning Theory*. Vol. 3:2. S. 151-171. ISSN 1473-0952 (painettu) ISSN 1741-3052 (sähköinen)

Mäntysalo, R., Balducci, A., Kangasoja, J. 2011. Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment. *Planning Theory*. Vol. 10:3. S. 257-272. ISSN 1473-0952 (painettu) ISSN 1741-3052 (sähköinen)

Puustinen, S. 2004. Yhdyskuntasuunnittelu ammattina. Suomen ympäristö 715. Ympäristöministeriö 2004. ISBN 952-11-1775-3 (painettu) ISBN 952-11-1776-1 (sähköinen)

Puustinen, S. 2006. Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. 2006. 354 s. ISBN-13 978-951-22-8528-0

Schön, D. 1988. From technical rationality to reflection-in-action. Teoksessa: Hillier, J. ja Healey, P. (toim.). Critical essays in planning theory vol. II, Political Economy, Diversity and Pragmatism. Aldershot, Yhdistyneet Kuningaskunnat: Ashgate 2008. S. 365-416. ISBN 9780754627227

## ***Asiakirjat ja säädökset***

Helsingin kaupunki. 2013. Strategiaohjelma 2013-2016.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto. 2012. Helsingin yleiskaavan lähtökohdat ja työohjelma. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:2.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto. 2013. Helsingin yleiskaava: Visio 2050. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2013:23.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto. 2016. Helsingin yleiskaavaselostus. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2016:3.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 132/1999. Ympäristöministeriö.

Maankäyttö- ja rakennusasetus. 895/1999. Ympäristöministeriö.

## ***Verkkolähteet***

Helsingin kaupunki. 2012. Vuosisadan yleiskaavat. Kirjoitus Helsingin yleiskaavan blogissa 7.11.2012. Saatavilla: [http://www.yleiskaava.fi/2012/vuosisadan\\_yleiskaavat/](http://www.yleiskaava.fi/2012/vuosisadan_yleiskaavat/) Viitattu 2.11.2016.

Helsingin kaupunki. 2016. Uutta Helsinkiä. Verkkosivusto. Saatavilla: <http://www.uuttahelsinki.fi/fi> Viitattu 2.11.2016.

Saaranen-Kauppinen, A. ja Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkkojulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/> Viitattu 2.9.2016.

Uudenmaan liitto. 2016. Hyväksytyt maakuntakaavat. Verkkosivusto. Saatavilla: [http://www.uudenmaanliitto.fi/aluesuunnittelu/hyvaksytyt\\_maakuntakaavat](http://www.uudenmaanliitto.fi/aluesuunnittelu/hyvaksytyt_maakuntakaavat) Viitattu 2.11.2016.

Urban Helsinki. 2016. Pro Helsinki 2.0. Verkkosivusto. Saatavilla: <http://www.urbanhelsinki.fi/project/pro-helsinki-2-0/> Viitattu 1.12.2016.

Ympäristöministeriö. 2016. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. Verkkosivusto. Saatavilla: [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto\\_ja\\_kaavoitus/Maankayton\\_suunnittelujarjestelma/Valtakunnalliset\\_alueidenkaytto-tavoitteet](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Valtakunnalliset_alueidenkaytto-tavoitteet) Viitattu 2.11.2016.

## Liiteluettelo

**Liite 1** Luettelo haastatelluista, haastattelujen ajankohta ja kesto. 1 sivu.

**Liite 2** Haastattelukysymykset. 1 sivu.

.

**Luettelo haastatelluista, haastattelujen ajankohta ja kesto**

<b>Nimi</b>	<b>Tehtävä</b>	<b>Ajankohta</b>	<b>Kesto</b>
Rikhard Manninen	yleiskaavapäällikkö	7.9.2016 klo 14	45 min
Esko Lauronen	yleiskaavasuunnittelija	8.9.2016 klo 10	58 min
Satu Tarula	yleiskaavasuunnittelija	12.9.2016 klo 9:30	47 min
Christina Suomi	arkkitehti	13.9.2016 klo 10	49 min
Marja Piimies	yleiskaavatoimiston päällikkö	13.9.2016 klo 13	36 min
Elina Luukkonen	yleiskaavasuunnittelija	14.9.2016 klo 14	34 min

## Haastattelukysymykset

### *Taustatiedot*

1. Mikä on työnkuvasi ja kuinka pitkä työkokemus sinulla on?
2. Mikä on ollut osuutesi yleiskaavan valmistelussa?

### *Yleiskaavan tavoitteet ja ratkaisut*

3. Mitkä ovat mielestäsi yleiskaavan tärkeimmät tavoitteet?
4. Miten käsityksesi mukaan tavoitteet on asetettu?
5. Mitkä ovat yleiskaavan keskeisimmät ratkaisut?
6. Miten nämä ratkaisut on valittu?
7. Mikä tekee omasta mielestäsi yleiskaavasta hyvän?

### *Rationaalisuus, valta ja tieto*

8. Onko suunnittelu mielestäsi rationaalinen prosessi?
9. Minkälaista valtaa suunnittelijalla on, ja mikä oikeuttaa sen?
10. Miten tieto (tutkimustieto, selvitykset) on vaikuttanut yleiskaavaan?

### *Arvot*

11. Miten suunnittelussa suhtaudutaan arvovalintoihin?
12. Miten suunnittelijan omat arvot vaikuttavat suunnitteluun?

### *Yleinen etu*

13. Palveleeko yleiskaava yleistä etua?
14. Onko yleinen etu sama kuin kaupunkilaisten etu?
15. Onko yleinen etu ristiriidassa seudullisten toimijoiden tai valtion etujen kanssa?
16. Puolustaako suunnittelija erityisesti tiettyjen ryhmien etua?

### *Vuorovaikutus*

17. Millaisissa tilanteissa vuorovaikutusta on tapahtunut?
18. Onko vuorovaikutus vaikuttanut kaavan tavoitteisiin?
19. Onko vuorovaikutus vaikuttanut suunnitteluratkaisuihin?

### *Julkinen keskustelu ja aktivismi*

20. Onko yleiskaavasta käyty julkinen keskustelu vaikuttanut suunnitteluratkaisuihin?
21. Onko kaupunkiaktivismi tai vaihtoehtoissuunnitelmat (esim. Pro Helsinki 2.0) vaikuttanut suunnitteluratkaisuihin?